



TC 032.344/2013-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG e Ministério do Trabalho e Emprego/MTE

Responsáveis: Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) e Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (CNPJ 00.794.227/0001-56)

Advogados: Walter Bernardes de Castro, OAB/MG 90.480; Marcelo de Castro Moreira, OAB/MG 71.939; Renata Souto Andrade, OAB/MG 64.294; Aline Oliveira Sant'Anna, OAB/MG 123.244; Renato Costa Linhares, OAB/MG 133.123 e Rita de Cássia Correa Camargo Costa, OAB/MG 74.878 (peças 21 e 30)

Interessados em sustentação oral: Walter Bernardes de Castro, OAB/MG 90.480; Marcelo de Castro Moreira, OAB/MG 71.939; Renata Souto Andrade, OAB/MG 64.294; Aline Oliveira Sant'Anna, OAB/MG 123.244; Renato Costa Linhares, OAB/MG 133.123 e Rita de Cássia Correa Camargo Costa, OAB/MG 74.878

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego em desfavor de Maria Lúcia Cardoso, na condição de ex-secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente do Estado de Minas Gerais – Setascad/MG, em razão de irregularidades praticadas na gestão dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG (peça 1, p. 45-65) e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 87-93), Siafi 371621, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego/MTE e a Setascad/MG.

2. No presente processo, apuram-se especificamente possíveis irregularidades nas ações relativas aos Contratos 74/1999 e 119/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG), os quais tinham por objeto “o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional (Planfor) e em conformidade com o Convênio 35/1999”.

3. As ações de educação profissional contempladas no Planfor são implementadas nos estados por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs), 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 entidades contratadas executaram o serviço de forma regular, cf. relatório de tomada de contas especial, de 7/10/2005 (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, cf. cláusula 10.2 do convênio (peça 1, p. 59). Conforme 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. 49-51 e 89-91).

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. 111), conforme segue discriminado:

Número da OB	Data de emissão	Valor (R\$)
99OB00466	25/6/1999	5.171.700,00
99OB001246	15/9/1999	12.067.300,00
99OB001954	16/11/1999	3.879.000,00
Total do repasse		21.118.000,00

6. Em 3/3/2005, a SPPE/MTE determinou a instauração 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. 11).

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, e ao Senhor João Resende Costa, diretor da Fundação Mariana Resende Costa (Instituto Lumen), incumbida do acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras do PEQ-MG/99 (peça 2, p. 90-92).

8. A Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Sr. João Resende Costa, representante do Instituto Lumen, tomaram ciência da conclusão do referido relatório em outubro de 2005, bem como se manifestaram sobre as irregularidades nele apontadas em 3/11/2005 (peça 2, p. 93-111).

9. No Relatório Final de TCE, datado de 10/11/2005, a comissão analisou as defesas apresentadas, decidindo excluir a responsabilidade do Instituto Lumen, imputando-a somente à Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 2, p. 112-166).

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. 172-176).

11. A presente TCE refere-se aos contratos celebrados com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG), a saber (peça 3, p. 111):

a) Contrato 74/1999, modificado pelo Termo Aditivo 74 A (peça 1, p. 225), cujo objeto foi o “desenvolvimento de ações de educação profissional mediante o treinamento de 650 trabalhadores distribuídos em 32 turmas e carga horária de 2.337 horas” e vigente 20/9/99 e 20/1/2000;

b) Contrato 119/1999, modificado pelo Termo Aditivo 119 A (peça 1, p. 260-261), cujo objeto foi o “desenvolvimento de ações de educação profissional mediante o treinamento de 788



trabalhadores distribuídos em 39 turmas e carga horária de 2.684 horas” e vigente entre 4/10/99 e 20/1/2000.

12. Os valores contratados e as transferências de recursos realizadas, no âmbito dos referidos contratos, estão discriminados na tabela abaixo (peça 3, p. 113).

Contrato	Parcela	Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
74/99	1ª	1239	11/10/99	15.617,88
	2ª	1727	9/11/99	15.617,88
	3ª	1966	26/11/99	23.426,82
	4ª	2398	21/12/99	23.426,82
Total dos pagamentos do contrato 74/99				78.089,40
119/99	1ª	1745	11/11/99	19.425,60
	2ª	1798	16/11/99	19.425,60
	3ª	2169	13/12/99	29.138,40
	4ª	2396	21/12/99	29.138,40
Total dos pagamentos do contrato 119/99				97.128,00
Total dos pagamentos efetuados				175.217,40

13. Em 2/10/2009, a SPPE/MTE encaminhou à SFC/CGU o processo atinente aos contratos 74/99 e 119/99, processo esse constituído a partir do desmembramento da TCE original. Porém, o processo foi devolvido 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. 190-194).

14. No Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, emitido em 19/2/2013, o GETCE/SPPE/MTE ratificou o entendimento da ocorrência do dano ao erário no valor original de R\$ 175.217,40, 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. 111-135).

15. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013 (peça 3, p. 157). Em seu Relatório de Auditoria 802/2013, 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. 167-172).

16. 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. 174, 179 e 180).

17. Após análise dos autos, 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.

18. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU manifestou-se de acordo com a proposta da Secex-MG (peça 8).

19. 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 Exmo. Ministro Relator ponderou que os argumentos utilizados neste processo não se apresentavam como suficientes para derrotar a desse 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 citações, utilizando-se dos mesmos critérios e metodologias constantes daquele processo, então considerado como paradigma.

EXAME TÉCNICO

20. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 9), foi promovida a citação do Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, solidariamente com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, mediante os Ofícios 1798 (peça 15) e 1797 (peça 14), datados de 23/9/2014.

a) Ato impugnado da Sra. Maria Lúcia Cardoso: não adoção das medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999-SETASCAD/MG fossem corretamente utilizados, especificamente no âmbito dos Contratos 74/1999 e 119/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro, os quais tinham por objeto “o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999”, 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.

b) Ato impugnado do Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro: não comprovação, com documentos idôneos e consistentes, dos treinamentos previstos nos contratos 74/1999 e 119/1999, celebrados com a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, sendo, pois, a principal responsável pela inexecução contratual.

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

21. Em manifestação preambular, a defendente anota que, em 26/5/2014, 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 Exmo. 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.

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

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

24. No tocante ao mérito, a responsável ressalta que as falhas porventura identificadas neste processo também foram observadas em outros convênios firmados pela SPPE/MTE. Naquelas oportunidades - Acórdãos 1.801/2012-TCU-2ª Câmara e 2.204/2009-TCU-Plenário, o TCU teria amenizado as falhas encontradas e decidido pelo julgamento regular das contas. Dessa forma, alega que caberia a aplicação dessa jurisprudência ao caso sob análise, observando-se princípio da isonomia.



25. Menciona ainda decisões - Acórdãos 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1.129/2009, 225/2010 e 2.180/2011, todos do Plenário – nas quais o TCU, reconhecendo a fragilidade e precariedade na aplicação dos recursos do Planfor, teria dispensado a apresentação de documentos contábeis e admitido que apenas se comprovasse a realização dos cursos.
26. Prosseguindo no mérito, a ex-secretária sustenta que houve efetiva prestação de serviços e comprovado proveito das ações, de modo que a única opção seria efetivar o pagamento.
27. Também alega inexistência de culpa administrativa *in vigilando*, desincumbência de todas as medidas de salvaguarda do interesse público e ausência de má-fé. Argumenta, nesse sentido, que não cabe esperar que o secretário de estado realize, imediata e pessoalmente, as tarefas materiais inerentes à gestão de sua pasta. Acrescenta que não agiu de má-fé, que não há indícios de ter-se beneficiado dos atos praticados e que inexistente demonstração do nexo entre sua conduta e a ocorrência da irregularidade.
28. Contesta ter havido omissão, porque o acompanhamento teria sido realizado pelo Instituto Lumen, bem como considera que a aprovação da prestação de contas final pela SPPE/MTE constitui obstáculo para a responsabilização superveniente.
29. 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 o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro teria sido responsável pelo treinamento de 1398 alunos e teria recebido R\$ 175.217,40, correspondentes a 0,91% do total dos recursos do PEQ/MG-99, conforme atestado no Relatório de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação, realizado pelo Instituto de Pesquisa Lumen (peça 3, p. 65-69).
30. Por fim, sustenta que restou demonstrada a execução do objeto contratado, a despeito de algumas falhas de natureza formal.
31. 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 pelo IPSH, 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 advogados para sustentação oral.

Análise das alegações de defesa e da revelia

Análise das questões preliminares apresentadas pela Sra. Maria Lúcia Cardoso

32. 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.
33. Amparado nesse fundamento legal, 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 5-9).

34. É inconteste a semelhança entre a presente TCE e o TC 026.171/2013-9, 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 aos autos, promovendo-se a citação dos responsáveis.

35. 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 e 112-166).

36. É fato que a comissão de TCE teve dificuldade para resgatar documentos da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99. Entretanto, essa dificuldade não está relacionada com a demora na instauração da TCE, mas sim com a deficiência dos controles exercidos pela Setascad/MG sobre a execução das ações de educação, objeto do convênio analisado. Logo, a signatária do convênio não poderia se beneficiar do descumprimento das obrigações, com as quais anuiu quando da 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 a eficácia em suas atividades (subitem 3.2.1, do termo de convênio – peça 1, p. 47);

b) acompanhamento e avaliação da participação e da qualidade dos cursos realizados, mantendo cadastro individualizado dos beneficiários do programa (subitem 3.2.2, do termo de convênio – peça 1, p. 49).

37. Dessarte, entende-se que não houve prejuízo para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio (cláusula nona, do termo de convênio – peça 1, p. 57-59). 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.

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

38. Inicialmente, cumpre esclarecer que a citação realizada nestes autos decorre apenas das irregularidades ocorridas na execução dos Contratos 74/1999 e 119/1999. Por isso, deixaremos de analisar as alegações relacionadas com o processo de contratação das entidades executoras.

39. 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.11; peça 3, p. 180).

40. 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. 263). 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. 270).

41. Segundo consta do relatório de TCE preliminar (peça 2, p. 4-92), que tratava do Convênio 35/1999, “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. 7).

42. 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 dos contratos, quantificando-o no valor nominal de R\$ 15.346.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 2, p. 90-92 e 146).

43. Verifica-se, entretanto, que foi promovida a citação apenas da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 2, p. 90-94 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.

44. Prosseguindo, constata-se, no relatório final da TCE (peça 2, p. 112-166), 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).

45. 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.

46. No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor nominal de R\$ 175.217,40, corresponde ao total dos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos 74/99 e 119/99, em razão de o IPSH não ter fornecido cópia das folhas de frequência e do comprovante de entrega de vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005 (peça 1, p. 270 e 275).

47. Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam as entidades executoras a guardar os documentos relativos às ações de educação realizadas. Conforme previsto no inciso I e no inciso IV, alíneas “a” a “c”, da cláusula terceira c/c a cláusula sexta dos contratos celebrados, as entidades executoras 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, fichas de matrícula dos alunos e fichas de avaliação final (peça 1, p. 205-206 e 241-242).

48. 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. 57-59), 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 (item 46) não estão incluídos entre aqueles previstos no termo do convênio.

49. 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. 161-181).

50. No que tange ao IPSH, a SFC promoveu, em dezembro de 2000, fiscalização em uma das 71 turmas previstas nos Contratos 74/1999 e 119/1999. Segundo consta no Relatório de Fiscalização 057348/2000, o IPSH apresentou as fichas de matrícula e a lista de presença do curso. Consta também que as entrevistas realizadas com alunos confirmaram que o curso foi realizado e, conforme a lista de presença, todos os alunos inicialmente inscritos na turma concluíram o curso. Concluiu-se, assim, que o curso objeto da fiscalização fora divulgado e realizado (peça 1, p. 155-159).

51. Por seu turno, o Instituto Lumen avaliou 19,23% dos cursos de qualificação promovidos pelo IPSH, chegando ao seguinte resultado: a) demanda acima da taxa esperada; b) aproveitamento acima da taxa esperada; c) taxa de cobertura acima da taxa esperada; d) taxa de evasão aquém da expectativa. Assim, no quesito eficiência, a entidade obteve o conceito cinco, sendo considerada parcialmente eficiente. Porém, foi constatada a ocorrência dos seguintes problemas: instalações inadequadas e não distribuição de vale-transporte conforme o contrato (peça 3, p. 79).

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

53. 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, de 24/9/2001 (peça 1, p. 179). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 1, 263-274).

54. 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.

55. Neste momento, verifica-se que não há elementos suficientes nos autos para quantificar 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.

56. 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, 163-165). Sendo assim e, diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, esta Secex/MG decidiu estimá-lo com base nos dados apurados pelo controle interno, quais sejam: 1,85% de turmas inexistentes e 14,42% de turmas com taxa de evasão maior que 10%.

57. No entanto, esse critério não se aplica para todas as TCEs da Setascad/MG, porque a relação das turmas inexistentes e das turmas com taxa de evasão superior a 10% não envolve todas as entidades executoras. No presente caso, o IPSH não figurou em nenhuma dessas relações, mas figurou

na relação de entidades com descumprimento de condições essenciais, assim entendido: “constatação de ocorrência de um ou mais de um dos seguintes problemas: redução e/ou ausência de comprovação da carga horária do curso; instalações e/ou equipamentos inadequados; turmas iniciadas com quantidade de treinandos menor que a prevista; não distribuição de incentivos (vale-transporte, lanche, cesta básica, quando previstos no projeto pedagógico/contrato), entre outros” (ver item 51).

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

59. Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c a cláusula segunda do contrato firmado com as entidades executoras, a Setascad/MG deveria acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, e tomar as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 47-49, 204 e 240). Consta no relatório de TCE que a comissão deixou de responsabilizar os servidores da secretaria, pois nenhum deles fora designado para realizar o acompanhamento da execução do programa. Também foi registrado que o dano ao erário decorreu da ausência de um acompanhamento efetivo (peça 2, p. 89).

60. 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. 171, 173 e 179).

61. 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).

62. Conforme previa a cláusula sexta dos Contratos 74/99 e 199/99, o pagamento das parcelas do contrato estava condicionado à apresentação de relatórios à entidade avaliadora, ao saneamento das irregularidades constatadas e à observância das seguintes condições: i) 1ª parcela: entrega das fichas de identificação de turma e correspondentes fichas de matrícula relativas a 5% do nº de turmas estabelecido no contrato; ii) 2ª e 3ª parcelas: execução respectiva de 30% e 60% da carga horária, calculada pela entidade avaliadora; e iii) 4ª parcela: avaliação final das ações desenvolvidas e entrega dos documentos pendentes (peça 1, p. 206 e 242).

63. *In casu*, embora o IPSH tenha sido considerado parcialmente eficiente (item 51), o Instituto Lumen apontou que aquele instituto descumprira parcialmente o contrato ao não distribuir vales-transporte conforme o contrato. Registra-se, ainda, que o IPSH não encaminhou os documentos solicitados na diligência realizada pela comissão de TCE por meio do ofício datado de 27/7/2005 (peça 1, p. 270 e 275).

64. Por outro lado, é verdade que a SPPE/MTE aprovou a prestação de contas final das ações desenvolvidas pela Setascad/MG (peça 1, p. 146). Todavia, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, pois atua de forma autônoma e independente (vide Acórdãos 2.105/2009 e 2.331/2008 da 1ª Câmara; 892/2008 e 212/2002 da 2ª Câmara).

65. Dessarte, está evidente que houve irregularidades na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, cuja responsabilidade recai sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso. Essa responsabilidade, vale esclarecer, é pessoal e, portanto, não decorre da culpa *in vigilando* ou da função de ordenador de despesa. Ela está consubstanciada na omissão da ex-secretária quanto ao

acompanhamento, a avaliação e a supervisão da execução das ações de educação promovidas pelo IPSH, no âmbito dos Contratos 74/1999 e 119/1999.

66. 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.

Análise da revelia do Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH)

67. Apesar de ter tomado ciência do teor do Ofício 1797/2014-TCU/SECEX-MG, datado de 23/9/2014, conforme atesta o aviso de recebimento (peça 16), o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH) não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

68. 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 e 150). 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. 270).

69. 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 IPSH) somente ocorreu em 29/9/2014 (peça 14), ou seja, depois de transcorridos mais de treze anos da data de ocorrência do dano.

70. 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).

71. Nesses termos, entende-se que essa jurisprudência pode ser aplicada ao presente caso. Por isso, propõe-se excluir o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH) da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012.

CONCLUSÃO

72. A Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos 74/1999 e 119/1999, foram regularmente citados nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa do IPSH, pois a referida entidade não foi notificada na fase interna da TCE, bem como a sua citação ocorreu depois do transcurso de mais de treze anos da data de ocorrência do dano.



73. 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.

74. Depois da análise da segunda defesa apresentada pela ex-dirigente da Setascad/MG e signatária do convênio em comento, resta confirmado que houve irregularidades na execução das ações de educação previstas nos Contratos 74/1999 e 119/1999. Constata-se, porém, que o critério de quantificação do dano, adotado pela comissão de TCE, é inadequado, prejudicial para os responsáveis e leva ao enriquecimento sem causa da União.

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

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

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

a) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Maria Lúcia Cardoso, para, no mérito, julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992;

b) excluir o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012; e

c) dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta 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 032.344/2013-9, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 74/1999 e 119/1999, firmado entre a Setascad/MG e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

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

I. **Tipo:** Benefícios diretos - sanção aplicada pelo Tribunal (multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992).

II. **Caracterização:** proposta de Benefício Potencial, Quantitativo.



III. **Descrição:** a aplicação de sanção de multa à Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) é classificada como benefício direto desta ação de controle.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

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

e) dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta 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 032.344/2013-9, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 74/1999 e 119/1999, firmado entre a Setascad/MG e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG).

SECEX-MG, em 30 de março de 2015.

(Assinado eletronicamente)

ODETTE BAETA CAVALCANTE

AUFC – Mat. 5676-6



Apêndice I - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Dano ao erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 e utilizados mediante os Contratos 74/1999 e 119/1999, firmados com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro (IPSH/MG).	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	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 74/1999 e 119/1999.	A omissão do gestor foi determinante 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 firmado pela ex-secretária.