

GRUPO II – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 026.058/2013-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais

Responsáveis: Associação Mineira de Paraplégicos (21.728.746/0001-96); Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53)

Interessado: Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador)

Advogados constituídos nos autos: Renata Souto Andrade (OAB/MG 64.294) e Walter Bernardes de Castro (OAB/MG 90.480).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO 35/1999. PLANFOR. CONTRATO 91/1999. CURSOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO OBJETO. CITAÇÃO DA EX-SECRETÁRIA DO TRABALHO E DA ENTIDADE CONTRATADA. DEFICIÊNCIAS NA FASE INTERNA DE APURAÇÃO DA TCE. IRREGULARIDADES NÃO ELIDIDAS. CONTAS IRREGULARES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Secex-MG (peça 32) cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos dirigentes. Transcrevo a peça a seguir com os necessários ajustes de forma.

“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 Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado no Contrato 91/1999.*

2. *O referido contrato foi firmado pela Setascad/MG com a Associação Mineira de Paraplégicos 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. 29-41). 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. 63). 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. 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. 204), 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 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. 13).

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 1, p. 229-317).

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. 4-22 e 61-65). 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. 73-75).

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. 83-87).

11. A presente TCE refere-se ao Contrato 91/1999, no valor de R\$ 34.329,60 celebrado pela Associação Mineira de Paraplégicos, com vigência no período de 29/9/1999 a 20/1/2000, cujo objeto previa oferecer treinamento a 166 trabalhadores, distribuídos em onze turmas e carga horária de 1.584 horas (peça 1, p. 233-234). Os recursos contratados foram liberados em parcelas, conforme segue discriminado (peça 1, p. 216):

Parcela	Valor (R\$)	Ordem Bancária	Data do Ppto.
1ª	6.865,92	1718	9/11/1999
2ª	6.865,92	1783	12/11/1999
3ª	10.298,88	2085	2/12/1999
4ª	10.298,88	2730	31/12/1999

12. Em 13/1/2010, 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. 102-103).

13. No Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, emitido em 14/2/2013, a comissão decidiu não responsabilizar a entidade executora e seu dirigente, entendendo ser descabida a citação depois do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador da TCE. Dessa forma, ratificou o entendimento da ocorrência do dano ao erário, quantificando-o no valor original de R\$ 34.329,60. E, por fim, manteve a imputação de responsabilidade apenas sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 2, p. 214-216).

14. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013 (peça 3, p. 8).

15. Em seu Relatório de Auditoria 769/2013, datado de 11/6/2013, 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. 22-23).

16. Por fim, a SFC/CGU emitiu o certificado de irregularidade das contas e o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego tomou conhecimento das conclusões contidas no relatório de auditoria e nos consequentes Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente, bem como encaminhou os autos ao TCU, em 3/9/2013 (peça 3, p. 26-33).

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 11), esta Secex/MG promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da Associação Mineira de Paraplégicos, mediante os Ofícios 1404 e 1405/2014-TCU/Secex-MG, datados de 31/7/2014 (peças 17 e 16). Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 18 e 19, mas apenas a ex-secretária apresentou suas alegações de defesa, cujos argumentos passaremos a expor e analisar.

18. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 26)

18.1 Conforme o teor do Ofício 1404/2014-TCU/Secex-MG, de 31/7/2014 (peça 17), 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 91/1999, celebrado entre a Setascad/MG e Associação Mineira de Paraplégicos.

18.2 Em manifestação preliminar, a defendente anota que, em 21/5/2014, 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 ministro-relator decidiu promover a citação de responsáveis, a exemplo do entendimento adotado no TC 026.171/2013-9.

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 anos 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 faltariam 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 como irregularidade apenas a elevada taxa de evasão de alunos da Associação Mineira de Paraplégicos.

18.10 Por fim, sustenta que houve o adimplemento substancial das obrigações pela Associação Mineira de Paraplégicos, 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

c) decotar do débito todas as verbas, sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pela Associação Mineira de Paraplégicos, 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 (peça 27).

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

19. Análise das questões preliminares

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 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 7-11).

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 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 responsabilização pelo dano ao erário (peça 2, p. 5-18 e 73-75).

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. 47);

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. 49).

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. 47-49). 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. Depois do exame de todos os elementos constantes dos autos, fomos levados a 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. 33).

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. 217). 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. 224).

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 1, p. 231-232).

20.5. 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 original de R\$ 15.345.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretaria de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 1, p. 311-317).

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. 4-22). 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. 63-65).

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 nominal de R\$ 34.329,60, corresponde ao total dos pagamentos efetuados à Associação Mineira de Paraplégicos no âmbito do Contrato 91/1999, porque a Associação não forneceu os documentos contábeis solicitados na diligência realizada por meio do edital publicado no DOU de 19/9/2005, Seção 3, p. 75 (peça 1, p. 233).

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. 196-197).

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. 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, do gestor do órgão ou entidade concedente. Todavia, os documentos que a comissão solicitou à conveniente e às entidades executoras não estão incluídos entre aqueles previstos no termo do convênio.

20.12. 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. 153-161).

20.13. Por seu turno, o Instituto Lumen avaliou três cursos de qualificação promovidos pelo Associação Mineira de Paraplégicos (0,18% do total de cursos do PEQ/MG-99), apontando o seguinte resultado: os cursos de Artesanato e Corte e Costura obtiveram taxas de aproveitamento abaixo do mínimo indicado pelo Planfor e taxas de evasão acima do máximo também indicado pelo Planfor (peça 2, p. 185).

20.14. 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.

20.15. 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. 171). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 1, 217-228).

20.16. 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.

20.17. 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.

20.18. Dessarte, reitera-se o entendimento de que o critério utilizado na quantificação do dano ao erário é inadequado, extremamente prejudicial para os responsáveis e leva ao

enriquecimento sem causa da União. Em outros termos, vale dizer que, de fato, a manutenção do montante apurado nesta TCE afronta o princípio da proporcionalidade.

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, 153-155). 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%.

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. 197).

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	Qtde. de turmas	Custo médio	% das turmas com evasão > 10% apurado pela SFC	Qtde. de turmas com evasão > 10%	Taxa média de evasão nas turmas da Associação Mineira de Paraplégicos apurado pela SFC	Índice de desistências nas turmas da Associação Mineira de Paraplégicos	Valor da inexecução contratual
	(A)	(B)	(C=A/B)	(G)	(H=B*G)	(I)	(J=H*I)	(K=C*J)
91/99	34.329,60	11	3.120,87	14,42%	1,586	31,02%	0,304	948,48
Dano decorrente das turmas com evasão > 10%								948,48

Fonte: contrato (peça 1, p. 195, 197, 201)

20.21.1. Segundo a fiscalização realizada pela SFC, foi apurada a taxa de evasão entre 15,38% e 46,66% nas turmas ministradas pela Associação Mineira de Paraplégicos (peça 1, p. 161). Portanto, foi adotada a taxa percentual média de 31,02%, para fins de apurar o índice de desistência nas turmas da referida associação e o respectivo valor pago indevidamente pela Setascad/MG, considerando que a taxa de evasão superior a 10% implicaria no 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. 197). Sendo assim, propõe-se adotar a data do último pagamento do contrato para fins de atualização do valor do dano ao erário.

20.23. Convém ressaltar que esse critério atende parcialmente ao pleito da Sra. Maria Lúcia Cardoso, visto que o cálculo apresentado produz o mesmo efeito de decotar da obrigação de restituir ao erário todas as verbas sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pela Associação Mineira de Paraplégicos.

20.24. 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. 47-49 e 195). 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 1, p. 314-317).

20.25. 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).

20.26. 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).

20.27. 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 de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos enquanto dirigente máxima da Setascad/MG.

20.28. 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.

20.29. 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 da Associação Mineira de Paraplégicos

21.1 Transcorrido o prazo regimental fixado para atendimento à citação e mantendo-se inerte a Associação Mineira de Paraplégicos, impõe-se que seja considerada 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 1, p. 315-317). 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. 293).

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 da Associação Mineira de Paraplégicos) somente ocorreu em 31/7/2014 (peça 16), 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 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 a Associação Mineira de Paraplégicos 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 Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), e a Associação Mineira de Paraplégicos, entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas no Contrato 91/1999, foram regularmente citados nestes autos. Não obstante a revelia da Associação Mineira de Paraplégicos, 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 no Contrato 91/1999. 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.

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 do Contrato 91/1999 é de R\$ 948,48 (subitem 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\$ 948,48 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 Associação Mineira de Paraplégicos 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 026.058/2013-8, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional previstas no Contrato 91/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Associação Mineira de Paraplégicos.*

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

30. *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:*

Tipo: Benefícios diretos – débito imputado 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 a aplicação 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”, e 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53), ex-dirigente da extinta 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 da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente:

a.1) composição do débito:

Data do Evento	Débito/Crédito	Valor Original (R\$)
31/12/1999	D	948,48

Valor atualizado até 26/3/2015: R\$ 6.329,35.

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. 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 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) excluir a Associação Mineira de Paraplégicos (CNPJ 21.728.746/0001-96), 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 026.058/2013-8, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional previstas no Contrato 91/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Associação Mineira de Paraplégicos."

O MP/TCU emitiu parecer, à peça 32, manifestando-se de acordo com o encaminhamento proposto na primeira instrução da unidade técnica (peça 7, p. 11, e peças 8 e 9), em que se propugnou pelo arquivamento destes autos em face da ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/1992 c/c arts. 169, inciso VI, e 212, do RI/TCU.

Naquela assentada, a unidade técnica concluiu comprovada a realização dos cursos, mediante a apresentação das notas fiscais constantes da relação de pagamentos e de relatórios do instituto Lumen. Considerou que não seria razoável exigir outros documentos, afora aqueles especificados previamente no contrato, ressaltando a ocorrência do lapso de 14 anos dos eventos relatados e a suficiência dos documentos apresentados para a comprovação da realização dos cursos.

O MP/TCU como precedentes os seguintes acórdãos: n.º 4388/2014 - 2ª Câmara, n.º 4390/2014 - 2ª Câmara, n.º 3617/2014 - 2ª Câmara, n.º 3453/2014 - 2ª Câmara, n.º 2184/2014 - 2ª Câmara, n.º 2185/2014 - 2ª Câmara, n.º 1852/2014 - 2ª Câmara, n.º 4389/2014 - 2ª Câmara, n.º 3997/2014 - 2ª Câmara, n.º 3616/2014 - 2ª Câmara, n.º 2302/2014 - 2ª Câmara e n.º 2303/2014 - 2ª Câmara, bem como pareceres do *Parquet* especializado no mesmo sentido, a exemplo daqueles emitidos nos autos dos processos TC-030.226/2013-9, TC-032.155/2013-1, TC-032.343/2013-2, TC-026.053/2013-6, TC-026.079/2013-5, TC-026.341/2013-1 e TC-025.581/2013-9.