

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 026.108/2013-5

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Coordenadoria Especial de Proteção à Criança e ao Adolescente (Cepcad), da Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (Sedese/MG);

Responsáveis: Fundação Peirópolis (00.702.479/0001-08); Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53)

Interessado: Ministério do Trabalho

Representação legal: Rita de Cássia Correa Camargo Costa (74878/OAB-MG) e outros, representando Maria Lúcia Cardoso.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. CITAÇÕES. COMPROMETIMENTO DA AMPLA DEFESA DA FUNDAÇÃO PEIRÓPOLIS EM RAZÃO DO TRANSCURSO DE TEMPO ENTRE AS IRREGULARIDADES E A SUA CITAÇÃO. INVIABILIDADE DA QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do então Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor de Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta 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 124/1999 e 165/1999.

2. Referidos contratos foram firmados pela Setascad/MG com a Fundação Peirópolis no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 (Siafi 371621), 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 (Planfôr).

3. O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 foi celebrado em 22/6/1999, com vigência até 28/2/2003. 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.

4. Para a execução desse convênio, a Setascad/MG firmou diversos contratos de prestação de serviços técnicos especializados com várias instituições. A presente TCE refere-se, especificamente, aos Contratos 124/1999 e 165/1999, celebrados pela Fundação Peirópolis nos valores de R\$ 104.695,20 e R\$ 94.379,00 e com vigências nos períodos de 4/10/1999 a 20/01/2000 e 11/11/1999 a 20/01/2000, respectivamente.

5. O grupo constituído para análise das tomadas de contas especiais do Ministério do Trabalho e Emprego concluiu, em sua derradeira manifestação (peça 3, p. 82-106), que a execução do objeto dos contratos de que trata o presente processo não restou plenamente comprovada, e quantificou o dano em 100% dos valores das avenças. A responsabilidade pelo prejuízo foi imputada a Maria Lúcia Cardoso, por não ter tomado as medidas cabíveis para que esses recursos fossem corretamente utilizados, deixando de exercer o acompanhamento, supervisão e avaliação da execução dos serviços contratados. A entidade executora não foi considerada solidária por não ter sido notificada quando da

apuração do dano, em 2005. Dessa forma, sua inclusão na relação processual implicaria em chamá-la aos autos 12 anos após a ocorrência das irregularidades, o que, segundo o relatório complementar, poderia tornar materialmente impossível o julgamento de mérito da TCE pelo TCU. Tais conclusões foram corroboradas pela CGU (peça 3, p. 148-155).

6. Passado o processo à fase de instrução perante este Tribunal, o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, atuando em substituição na relatoria deste feito, não acolheu a proposta da Secex/MG no sentido do arquivamento da presente tomada de contas especial ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Nos termos do despacho à peça 11:

“5.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. Naquele, apesar dos argumentos apresentados pela Secex-MG, a relatora acolheu o entendimento então defendido pelo Ministério Público e determinou sua restituição à unidade técnica para que fossem promovidas as citações, na forma sugerida pelo *parquet*.

6. Considerando que os argumentos trazidos nestes autos não se apresentam como suficientes para derrotar a tese defendida pelo Ministério Público naquele TC 026.171/2013-9, em especial no que concerne à jurisprudência predominante no tribunal no que se relaciona à comprovação da realização dos cursos específicos, e buscando a uniformização dos procedimentos, retorno os autos à Secex-MG para que sejam promovidas as citações da responsável e da instituição beneficiária dos recursos, utilizando-se dos mesmos critérios e metodologias constantes daqueles autos, ora considerados como paradigma.”

7. *A posteriori*, a Ministra Ana Arraes, relatora original do processo, declarou-se impedida, vindo, por conseguinte, estes autos à minha relatoria.

8. Nesse desiderato, por registrar com propriedade as principais ocorrências havidas no processamento deste feito, bem resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, faço reproduzir, com os ajustes pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento proposto pela Secex/MG (peça 39):

“EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 11), esta Secex/MG promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da Fundação Peirópolis mediante os Ofícios 2279/2014 e 2278/2014-TCU/SECEx-MG, datados de 22/9/2014 (peças 17 e 16). Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 18 e 26, e apresentaram alegações de defesa (peças 30-31 e 35), cujos argumentos passaremos a expor e analisar.

Alegações de defesa

18. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 35)

18.1. Conforme consta do Ofício 2279/2014-TCU/SECEx-MG, de 22/9/2014 (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 dos Contratos 124/1999 e 165/1999, celebrados com a Fundação Peirópolis.

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

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 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 [contratado para realizar acompanhamento, supervisão e avaliação das ações atinentes ao Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais/1999], 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 apenas o descumprimento de determinadas condições do contrato em duas turmas do município de Paracatu, sem gravidade expressiva.

18.10. Por fim, sustenta que houve o adimplemento substancial das obrigações pela Fundação Peirópolis, 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) reconhecer a ausência de sua responsabilidade;
- c) decotar da obrigação de restituir ao erário todas as verbas sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pela Fundação Peirópolis, 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.

19. Alegações de defesa da Fundação Peirópolis (peças 30 e 31)

19.1. Conforme o teor do Ofício 2278/2014-TCU/SECEX-MG, de 22/9/2014 (peça 18), o objeto da citação à Fundação Peirópolis 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 Fundação Peirópolis não comprovou, com documentos idôneos e consistentes, a execução do treinamento em consonância com os termos dos Contratos 124/1999 e 165/1999.

19.2. Em resposta à citação, a Fundação Peirópolis, após alertar para o grande lapso temporal transcorrido desde a realização dos cursos e a consequente ação do tempo e do armazenamento inadequado sobre os documentos, encaminhou o material informativo existente, relativo aos exercícios de 1998, 1999 e 2000, tais como: folhetos, informações acerca da Escola da Terra, certificados emitidos, relatório, bibliografia, corpo docente, material de divulgação e fichas de inscrição para os cursos de Paracatu.

19.3. A documentação referente ao exercício de 1999, objeto deste processo, limita-se às planilhas do Plano 1999 (peça 30, p. 98-99), Relatório para pagamento de parcelas dos Contratos 124/1999 e 165/1999 (peça 30, p. 100) e Detalhamento de Cursos por Programa do Plano 1999 (peça 30, p. 102-103). Também foram apresentadas fichas de inscrição ao curso de Agricultura Orgânica, a ser ministrado em Paracatu, sem precisar a data de realização, bem como certificados de participação no Curso Gestão Ambiental para o Eco-desenvolvimento, também sem identificação da data e local do evento.

19.4. A Fundação não se manifestou acerca das irregularidades imputadas à entidade, bem como não formulou qualquer pedido quanto ao acolhimento desses documentos, a título de alegações de defesa.

Análise das alegações de defesa

20. Análise das questões preliminares

20.1. 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.

20.2. 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).

20.3. É incontestável 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.

20.4. No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, verifica-se que a Sra. Maria Lúcia Cardoso foi notificada a respeito do relatório preliminar da TCE original 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. 93-107 e 158-164).

20.5. 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 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 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. 39);

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. 41).

20.6. 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. 49-51). Segundo, porque a citação foi realizada dentro do prazo de dez anos, previsto no art. 6º, *caput* e inciso II, da Instrução Normativa – 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.

20.7. Com relação à Fundação Peirópolis, consta nos autos o envio do Ofício Circular CTCE 001, datado de 27/7/2005, para as entidades executoras, solicitando o fornecimento de cópia das folhas de frequência e de comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 1, p. 274). Segundo o relatório de TCE, inúmeras executoras informaram que os documentos foram descartados depois do transcurso de cinco anos (peça 2, p. 6-7).

20.8. Sem embargo do reconhecimento de eventual 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. 90-92). 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. 274-281).

20.9. 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 Fundação Peirópolis) somente ocorreu em 22/9/2014 (peça 16), ou seja, depois de transcorridos mais de treze anos da data de ocorrência do dano.

20.10. 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).

20.11. Diante do exposto, propõe-se excluir a Fundação Peirópolis 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.

21. Análise das questões de mérito

21.1. 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.

21.2. Depois do exame de todos os elementos constantes dos autos, pode-se concluir que o processo foi mal constituído e não foi saneado durante o período de mais de oito anos de sua tramitação na fase interna da TCE – de 3/3/2005 a 11/10/2013 (peça 1, p. 13; peça 3, p. 161).

21.3. 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. 267). 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. 274-278).

21.4. 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).

21.5. 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-se 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 2, p. 90-92 e 146-150).

21.6. 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.

21.7. 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).

21.8. A nosso ver, a constatação da existência de irregularidades passíveis de correção implica em 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.

21.9. No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor original de R\$ 199.074,20, corresponde ao total dos pagamentos efetuados à Fundação Peirópolis, no âmbito dos Contratos 124/1999 e 165/1999, porque tal entidade não forneceu a cópia de folhas de frequência e o comprovante de entrega do vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005 (peça 1, p. 274).

21.10. Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam que as entidades executoras guardassem os documentos relativos às ações de educação que realizaram. Conforme previsto na cláusula terceira c/c a cláusula sexta dos contratos celebrados, a Fundação Peirópolis deveria 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. 209-210 e 247-248).

21.11. 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. 49-51), 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.

21.12. Seja como for, vale destacar que, em setembro de 2001, a SFC/CGU 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. 165-171).

21.13. Por seu turno, o Instituto Lumen informou que a entidade executora cumpriu integralmente as expectativas do Planfor, incorrendo apenas em algumas lacunas e insuficiências em seu desempenho relacionadas ao planejamento/desenvolvimento dos cursos PEQ (peça 3, p. 48-50).

21.14. 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.

21.15. 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. 181). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 1, 266-278).

21.16. 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.

21.17. 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 educação. Desse modo, eventual ação deste Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao benefício esperado.

21.18. Consta na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF que a fiscalização da SFC/CGU 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). 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%.

21.19. 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 acima de 10% não envolve todas as entidades executoras. Isso ocorre, por exemplo, no presente caso em que a Fundação Peirópolis não figurou em nenhuma das relações.

21.20. É importante frisar que o fato de a Fundação Peirópolis não ter sido incluída nessas relações não significa que o contrato foi plenamente executado. 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.

21.21. 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. 41 e 208). 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. 90).

21.22. A fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão das turmas também foi apontada pela SFC/CGU como fator determinante para a ocorrência das irregularidades reveladas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 179).

21.23. 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).

21.24. Conforme previa a cláusula sexta dos Contratos 124/1999 e 165/1999, 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% das turmas; 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. 210 e 248).

21.25. *In casu*, verifica-se que o Instituto Lumen apontou que a Fundação Peirópolis apresentara falhas na execução do contrato ao não fornecer auxílio transporte a todos os demandantes e não divulgar as logomarcas e o número do disque-denúncia do programa. Contudo, os elementos constantes nos autos indicam que a Setascad/MG não adotou nenhuma providência no sentido de corrigir tais irregularidades ou promover o desconto da quantia devida, mesmo estando ciente da inadimplência contratual.

21.26. É possível que o TCU tenha se deparado com irregularidades dessa natureza em outros processos e, mesmo assim, resolveu adotar uma decisão mais amena. Entretanto, está claro no voto condutor do Acórdão 1.801/2012-TCU-2ª Câmara que as decisões são pautadas “de acordo com as peculiaridades do caso concreto, sem generalizações e sempre buscando verificar se foram atingidos os objetivos de cada contratação”.

21.27. Também é verdade que a SPPE/MTE aprovou a prestação de contas final das ações desenvolvidas pela Setascad/MG (peça 1, p. 135). 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).

21.28. 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 pela Fundação Peirópolis, no âmbito dos Contratos 124/1999 e 165/1999.

21.29. 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.

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 Fundação Peirópolis, entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos 124/1999 e 165/1999, foram regularmente citadas nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa da Fundação Peirópolis, 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 do 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 irregularidades na execução das ações de educação previstas nos Contratos 124/1999 e 165/1999. 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. 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.

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 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.

27. 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 a Fundação Peirópolis 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 026.108/2013-5, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 124/1999 e 165/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação Peirópolis.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. 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 Secretaria 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 do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente;

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

d) excluir a Fundação Peirópolis 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 026.108/2013-5, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 124/1999 e 165/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação Peirópolis.”

9. Por seu turno, o representante do Ministério Público junto ao TCU aquiesceu à proposta oferecida pela unidade instrutiva, como restou assentado à peça 42.

É o Relatório.