

TC-026.171/2013-9.

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

Unidade(s) jurisdicionada(s): Ministério do Trabalho e Emprego (vinculador); e Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais.

Recorrente(s): Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53).

Interessado(s) em sustentação oral: não há.

Advogado(s): Walter Bernardes de Castro (OAB/MG 90.480), Marina Fadini de Leon Tanure (OAB/MG 122.508), Renata Souto Andrade (OAB/MG 64.294) e Aline Oliveira Sant'anna (OAB/MG 123.244): procuração à peça 21, com substabelecimento, com reserva, ao advogado Audrey Silveira Batista, (OAB/MG 78.112), inclusive para sustentação oral (peça 45).

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio 35/1999. Planfor. Contratos 73/1999, 84/1999 e 146/1999. Cursos de qualificação profissional. Irregularidades na execução do objeto. Irregularidades não elididas. Contas irregulares. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Subsistência de irregularidades na execução do objeto. Proposta de desprovidimento. Ciência aos interessados.

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG) (peça 59), em face do Acórdão 6704/2015 – TCU – 1ª Câmara (peça 50).

2. A deliberação recorrida tem o seguinte teor, destacando-se **em negrito** o(s) item(ns) em que houve sucumbência da recorrente (peça 50):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1 – excluir a Fundação Movimento Direito e Cidadania – Fundação MDC da relação processual;

9.2 – julgar irregulares as contas de Maria Lúcia Cardoso;

9.3 – encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, às responsáveis. [Grifos nossos].

HISTÓRICO

3. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) 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 Setascad/MG, em razão de irregularidades praticadas na gestão dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 40/60 e 84/90, respectivamente), celebrado entre a

União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego, e a Setascad/MG, em particular no que se refere às ações relativas aos Contratos 73/1999, 84/1999 e 146/1999 (peça 1, p. 197-201, 232-236 e 266-270, respectivamente). Trata-se de desmembramento de TCE, seguindo o mesmo entendimento contido na Decisão 1.112/2000 – TCU – Plenário.

4. A seguir, reproduz-se, parcialmente, com ajustes de forma, o histórico apresentado pelo relator *a quo* em seu Voto (peça 51, p. 1-2):

5. Os presentes autos tratam, especificamente, de indícios de irregularidades concernentes aos Contratos 73/1999, 84/1999 e 146/1999, celebrados entre a Setascad/MG e a Fundação Movimento Direito e Cidadania (FMDC) com o objetivo de desenvolver “ações de educação profissional a serem prestadas pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999”.

6. No âmbito desta Corte, foram citadas a Fundação Movimento Direito e Cidadania, por não ter comprovado, com documentação consistente, o treinamento previsto nos mencionados contratos, e a ex-secretária da Setascad/MG, Maria Lúcia Cardoso, por não ter adotado as medidas necessárias à correta utilização dos recursos federais recebidos por meio de convênio, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados, e de comprovar que os recursos foram integralmente empregados em ações de qualificação profissional.

7. Analisadas as alegações de defesa, a unidade técnica propôs excluir a Fundação Movimento Direito e Cidadania da relação processual e julgar regulares com ressalva as contas de Maria Lúcia Cardoso, por considerar suficiente para a comprovação da realização dos cursos previstos as notas fiscais apresentadas e o relatório do Instituto Lumen, entidade avaliadora comissionada pela Setascad, especialmente tendo em vista que os fatos inquinados ocorreram há mais de 14 anos.

8. O Ministério Público junto ao TCU, todavia, considerou insuficientemente demonstrada a realização dos cursos e pugnou pela irregularidade das contas das responsáveis, com a condenação solidária de ambas ao recolhimento do débito apurado, dispensando-se, no entanto, a aplicação de multa proporcional ao débito, conforme jurisprudência majoritária do Tribunal.

9. No que se refere às alegações relativas ao transcurso de prazo superior a dez anos em relação aos fatos, que inviabilizaria o direito de defesa, anotou-se que a ex-Secretária Maria Lúcia Cardoso foi notificada da instauração da TCE e das irregularidades encontradas em 7/10/2005 e a entidade contratada em 27/7/2005 (peça 3, p. 164), razão pela qual o relator *a quo* considerou improcedentes os argumentos.

10. Destacou o relator *a quo* que a jurisprudência do Tribunal admite, nas tomadas de contas especiais relativas ao Planfor, que a comprovação da execução contratual seja feita de forma simplificada, mediante a apresentação de elementos obrigatórios em qualquer treinamento, a saber, instrutores, treinandos e instalações físicas. Ressaltou o relator, entretanto, que “no presente caso a efetiva prestação dos cursos não está adequadamente provada” (Grifo nosso).

11. Segundo o relator *a quo*, as alegações de defesa então prestadas não lograram descaracterizar os seguintes indícios de irregularidades presentes nos autos (peça 51, p. 1-2):

a) o relatório final da comissão de tomada de contas especial destacou que os problemas com as contratações realizadas pela Setascad/MG remontam ao procedimento licitatório, com dispensa indevida de licitação e comprovação inadequada de capacidade técnica, e prosseguiram na fase de execução, com a realização parcial de cursos, turmas inexistentes, descumprimento de condições essenciais e ações não executadas;

b) apesar de demandadas pela comissão de tomada de contas especial, a Setascad/MG e a entidade contratada não apresentaram documentos essenciais à comprovação da efetivação das

atividades previstas, tais como folhas de frequência, diários de classe relativos às diversas turmas e registros de entrega dos certificados de conclusão dos cursos;

c) o seguinte trecho do relatório do Instituto Lumen a respeito da Fundação Movimento Direito e Cidadania deixa claro que remanescem nos autos irregularidades não justificadas:

“A entidade executora foi considerada parcialmente eficiente (5,00) na execução do PEQ/MG. Esse indicador de eficiência implica na análise da eficácia e da efetividade social das ações desenvolvidas, ou seja, a entidade executora necessita melhorar seus processos, tendo em vista atender às cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG (peça 3, p. 76)”.

d) mesmo ciente dessas irregularidades, a então gestora não designou servidores para acompanhar as 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.

12. O débito, todavia, foi afastado, tenho em vista que:

a) o fato de a entidade executora não ter apresentado os documentos solicitados pela comissão de TCE não constitui prova suficiente para impugnar o valor integral dos recursos transferidos;

b) tampouco há informações sólidas o bastante para se aferir que parcela das ações previstas foi executada, o que torna temerária, segundo o entendimento do relator *a quo*, a imputação de débito, seja integral, como sugerido pelo Ministério Público, ou parcial, ante a ausência de elementos suficientes nos autos para quantificar, com razoável segurança, o valor do eventual dano;

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. O recurso de reconsideração foi admitido pelo relator *ad quem* (peça 65), que ratificou o exame de admissibilidade contido nas peças 62-63, em que se propôs o conhecimento do recurso interposto, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos do subitem 9.2 do 6704/2015 – TCU – 1ª Câmara, ora recorrido (peça 40).

EXAME DE MÉRITO

14. Delimitação

14.1. Constitui objeto do presente exame verificar se subsistem nos autos atos irregulares imputáveis à recorrente.

Argumentos

14.2. A recorrente dissente do julgamento de suas contas como irregulares, fundamentando-se nas seguintes premissas recursais, as quais são sintetizadas e/ou reproduzidas a seguir, sem os destaques originais (peça 59, p. 2-8):

a) alega que “O acórdão incorre em manifesto erro ao pressupor que a Recorrente teria sido ordenadora de despesa do contrato administrativo em referência e imputa-lhe, em razão desta falsa condição, responsabilidade direta por sua fiscalização, e conseqüente condenação por ressarcimento”. Diz que apenas assumira “alguns atos típicos de gestão na Secretaria”. Repisa que “não era, ao tempo da contratação (e nunca foi, dado o grande número de atribuições a cumprir na Pasta), ordenadora de despesa, função que havia sido delegada aos servidores Marcelo de Araújo Castro, Arthur de Oliveira, Antônio Elias Nahas, conforme atos formalizados e publicados no Diário Oficial de Minas Gerais em 04/09/1999 e 01/12/2000 (doc. anexo)”. Relata que “Essa circunstância passou à margem da análise da unidade técnica (SECEX) e, por conseqüência, não

foi conhecida pelo e. Ministro Relator em seu voto, de cujos termos se extrai a equivocada premissa de que a Recorrente seria ordenadora de despesas do referido contrato”. Aduz que “Nem mesmo o patrono da Recorrente constituído anteriormente fora inteirado dessa circunstância quando formulou a defesa, de forma que, em sede de recurso de reconsideração, vem levar esse fato ao conhecimento desse e. Tribunal para que seja sopesado no contexto da acusação que lhe é formulada, conforme melhor desenvolve adiante”;

b) aponta que “o mesmo relatório da Secretaria de Controle Externo é também enfático em opinar pelo arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, à vista de todo exame realizado e de imbróglgios existentes no próprio PLANFOR, conforme precedentes de outros julgados desse c. Tribunal”;

c) lembra que esta Corte “já teve a oportunidade de aquilatar diversos processos, em que se põe em causa a execução do Planfor – Plano Federal de Formação de Mão de Obra”, a exemplo do TC-026.171/2013-9, de onde extrai excerto de Parecer do MPTCU;

d) ressalta que a unidade técnica, o MPTCU e o acórdão guerreado “são unânimes em reconhecer que a Recorrente não praticou nenhum ato doloso, ou de má-fé, a induzir em seu desfavor qualquer juízo de conivência com as ações praticadas no referido contrato, e ao final, o próprio Acórdão reconhece que está ‘afastada a hipótese de débito’ (fl. 8)”;

e) protesta que sua responsabilização se deu “ao arrepio do disposto no artigo 80, parágrafo 2º do decreto lei 200/1969”, pois se assentou “na equivocada ideia de culpa *stricto sensu* (que nem de longe aqui se configura), associada de forma objetiva e à revelia das circunstâncias concretas, às modalidades imprudência e negligência, em razão de ter a Recorrente supostamente faltado em seu dever de fiscalização do contrato (cujos pagamentos não ordenou)”. Sublinha que o aludido Acórdão não cogita “de improbidade, dolo, má-fé ou conluio da Recorrente para beneficiamento da Instituição contratada e, em face de todas as cautelas adotadas pela Recorrente enquanto titular da SETASCAD/MG, não há censura a se fazer para justificar a manutenção da irregularidade das contas”. Mais à frente retorna a essa tese recursal, afirmando, *in verbis*:

Ainda que fosse a ordenadora, o artigo 80, § 2º do Decreto-Lei 200/1967, exonera de responsabilidade solidária todo aquele que, sendo “ordenador de despesas”, não tiver comprovado a conivência de sua parte. Note-se a transcrição do dispositivo em referência:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

A conivência, vale destacar, vai muito além da noção de culpa para revelar verdadeira coparticipação por omissão consciente e deliberada, do ilícito apontado. É isso que o Decreto-Lei exige para impor a condenação de ressarcimento.

f) pontua que “Não há, a teor da parte final do citado artigo 37, § 6º [da Constituição Federal de 1988], responsabilização objetiva do agente público, porquanto imprescindível a verificação de dolo ou culpa (*stricto sensu*) na conduta perpetrada”. Segundo a recorrente, é preciso que se demonstre, sem titubeio, quais são as ações ou omissões por ela perpetradas “que podem ser consideradas falta de zelo e autorizar o julgamento de irregularidade de contas”. Refere que “o conceito de culpa transcende os lindes do direito civil para se aproveitar no campo do direito administrativo, podendo ser entendido, sem maiores digressões, como violação de ato que o agente podia conhecer e observar”. Cita o escólio de Francisco Amaral sobre os pressupostos da culpa. Posteriormente, reafirma que “A punição sem prova da culpa ou dolo, nos coloca diante de

hipótese de responsabilidade objetiva que associa eventual resultado danoso à condição da agente, o que não se pode admitir”;

g) diz que “estava amparada, não em 1, mas nos 2 pareceres jurídicos (um exarado pelo corpo jurídico da própria Pasta de que era Titular (SETASCAD), outro na assessoria jurídica da Secretaria de Administração (SEHRA), que manifestam de forma categórica e conclusiva pela regularidade da execução do contrato, no que foram seguidos pela manifestação exarada pela Superintendência de Relações de Trabalho da SETASCAD”. Assinala, igualmente, que “a auditoria independente contratada para acompanhamento, supervisão e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executora, Fundação Mariana Resende Costa (Fundação/Lumen), analisou e manifestou pela regularidade da execução”. Reclama que o acórdão recorrido “confere peso nulo a esses pareceres jurídicos e técnicos, sem força alguma para atenuar ou suprimir a responsabilidade da Recorrente”. Aduz, adiante, que “dois pareceres jurídicos, a nota técnica do Órgão de Controle interno e certificador independente avaliaram o contrato e disseram que estava regular a execução do contrato”. Acrescenta, ademais, que “O Acórdão afirma, erroneamente, que ‘ciente dessas irregularidades, Maria Lucia Cardoso não designou servidores para acompanhar as ações de educação e não adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades’”. Dissente dessa posição, pois, como já mencionado, constam dos autos os citados pareceres jurídicos, a nota técnica do Órgão de Controle interno e certificador independente (Instituto Lumen), os quais avaliaram o contrato e disseram que estava regular sua execução. Diz, por fim, que, no exercício do cargo de Secretária de Estado, tomou todos os cuidados, zelando pela coisa pública, não chegando a seu conhecimento nenhuma notícia de qualquer denúncia de irregularidade;

h) pondera que:

ressalvada a hipótese de erro grotesco ou flagrante (insista-se), seria ilógico, desarrazoado e impensável pretender-se que a Recorrente (diante da premente necessidade de prestar os serviços inerentes à sua condição de gestora pública), se recolhesse à clausura de seu gabinete para, por si, investigar as premissas e parâmetros jurídicos assentados nesses pareceres e na nota técnica que, vistos de plano, não aparentavam cometer qualquer descabimento, mas, do contrário, em tudo se mostravam conformes à inteligência do dispositivo enfrentado.

i) desse modo, entende que “as informações registradas, formalizadas e assinadas nas notas e pareceres acima referidos” devem ser levadas em consideração na aferição subjetiva de sua culpa;

j) lembra que a jurisprudência deste Tribunal “evoluiu no sentido que o Administrador pode ser excluído da censura quando segue parecer jurídico que defenda tese aceitável e que esteja alicerçada em lição de doutrina e jurisprudência aplicável (Acórdão 1.037/2003 – TCU/Plenário; Processo 004.874/2001-4 - Ministro Relator Ubiratan Aguiar) (fls. 1.199 – alegações de defesa)”;

k) afirma que instrução da unidade técnica propôs o arquivamento da tomada de contas, em função da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Aduz que ao analisar caso similar, a unidade técnica, no bojo do TC-026.058/2013-8, também havia se manifestado no mesmo sentido;

l) relata que “A unidade técnica, depois de analisar as alegações de defesa apresentadas pela Recorrente, propõe “que sejam julgadas regulares (...) as contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso, com quitação e arquivamento”;

m) ressalta que a Fundação Movimento Direito e Cidadania, por este contrato, foi responsável por 34 turmas de qualificação profissional, e que a nota técnica 35/DSTEM/SFC/MF de 24/9/2001 apontou supostas irregularidades em apenas uma turma, sob encargo da Fundação. Assim, a lógica e o bom senso, com a devida vênia, conduz a julgamento de regularidade das contas, ainda que com ressalvas;

n) assegura que “Nenhuma prova foi carreada aos autos que demonstrasse sem titubeio a presença de eventual irregularidade, que são meras suposições ou conclusões não lastreadas, decorrentes da impossibilidade fática de levantamento dos acervos documentais”;

o) acrescenta que, “enquanto esteve no exercício do cargo de Secretária de Estado, tomou todos os cuidados, zelando pela coisa pública, não chegando a seu conhecimento nenhuma notícia de qualquer denúncia de irregularidade”;

p) lembra que ocupou “em Minas Gerais a maior Secretaria de Estado, de perfil tipicamente executivo de políticas públicas, com atribuições voltadas para a Assistência Social, Criança e Adolescente e relações de Trabalho”. Aduz, a seguir, que:

Esta secretaria já foi extinta pelo Governo e cedeu lugar atualmente, tamanho o rol de suas atribuições, a três outras Secretarias de Estado, a SEDESE (Assistência Social), a SEEJ (Secretaria de Esporte de Juventude) e SETE (Secretaria Estado e de Trabalho) conforme pode ser apurado mediante consulta nos seguintes sítios eletrônicos: <http://www.sine.mq.gov.br/>; <http://www.esportes.mq.gov.br/>; <http://www.sede.se.gov.br/>.

q) ressalta que “para acudir às funções típicas de Governo, mas sem se omitir quanto aos atos de gestão absolutamente importantes, [...] enquanto Secretária de Estado, contava com equipe técnica e jurídica para auxiliá-la, conduta que consiste senão em nítida ferramenta para alcance da almejada eficiência administrativa”;

r) justifica, a seguir, as razões que a levaram a delegar atribuições relativas à ordenação de despesas:

Enfim, ante o número de atribuições inerentes à sua condição de Secretária de Estado, justamente para que não se pudesse lhe apor a pecha de irresponsável ou negligente sobre atos que materialmente não teria condições de acompanhar (com o nível de detalhamento exigido), foi que a ordenação de despesas acabou delegada a esses servidores.

s) conclui que a Tomada de Contas Especial deve ser arquivada, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, como esta Corte já se pronunciou em outras oportunidades (Acórdãos 852/2014, 2184/2014 e 2185/2014, todos da 2ª Câmara); e

t) pede por fim que o recurso, pelos seus próprios fundamentos, seja conhecido e, ao final, provido, para arquivar o processo ou julgar regulares as contas, excluindo a recorrente de qualquer condenação em relação a esta TCE, considerando que “observou todos os deveres de diligência e cautela, que impõem as leis e que recomendam a ética e a probidade, invocando os suplementos dessa C. Corte de Contas”.

Análise

14.3. Não assiste razão à recorrente, consoante será exposto a seguir.

14.4. Seria temerário excluir a responsabilidade da recorrente, em face dos seguintes fatos incontestáveis constantes dos autos:

a) a recorrente subscreveu (peça 1, p. 60) o Termo de Convênio 035/99 (peça 1, p. 40-60), representando a Setascad/MG, ocasião em que se comprometeu, em nome do Estado, nos termos dos subitens 3.2.1 e 3.2.2 da Cláusula Terceira, que versa sobre as Obrigações e Competências dos partícipes, respectivamente), a (peça 1, p. 42 e 44):

3.2.1. executar, conforme aprovado pelo MTE, o Plano de Trabalho e seus Anexos, **zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando alcançar e eficiência e eficácia em suas atividades**;

3.2.2. **acompanhar e avaliar a participação e a qualidade dos cursos realizados**, mantendo cadastro individualizado dos beneficiários do programa; [Grifos nossos].

b) a recorrente firmou os Contratos 73/1999, 84/1999 e 146/1999 (peça 1, p. 197-201, 232-236 e 266-270, respectivamente). Por meio da Cláusula Segunda dos termos então firmados, a recorrente havia se responsabilizado por:

I - Acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços;

II - Verificar a eficiência e eficácia dos cursos, em termos do previsto e realizado, assim como o nível de participação dos treinandos e a eficácia, em termos do grau de empregabilidade, conforme a Resolução n.º 97/95 do CODEFAT, tomando as medidas de correção que se fizerem necessárias, por intermédio da Diretoria de Qualificação Profissional/SETASCAD, com o envolvimento das Diretorias Regionais e Postos de Atendimento do SINE/SETASCAD;

III - Notificar à CONTRATADA, por escrito, da ocorrência de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços contratados, fixando o prazo para a sua correção;

IV - Apresentar à CONTRATADA outros documentos que sejam considerados imprescindíveis e oportunos à boa execução do presente Contrato.

c) a Cláusula Sexta dos instrumentos pactuados entre as partes condicionava o pagamento ao cumprimento da programação constante do Plano Pedagógico e no Cronograma de Execução, considerando o total de carga horária cumprida, aprovada pelo Contratante. Havia condições expressas no contrato, disciplinando o pagamento de cada uma das quatro parcelas previstas:

c-1) primeira parcela: entrega à Entidade Avaliadora das Fichas de Identificação de Turma e correspondentes Fichas de Matrícula relativas a 5% do número de turmas estabelecidas no Contrato;

c-2) segunda parcela: execução de 30% da carga horária total contratada, cujo cálculo seria realizado pela Entidade Avaliadora;

c-3) terceira parcela: execução de 60% da carga horária total contratada, cujo cálculo seria realizado pela Entidade Avaliadora;

c-4) quarta e última parcela: condicionada à execução quantitativa e qualitativa, do Plano Pedagógico e seria paga após a avaliação final das ações desenvolvidas, descontadas as evasões porventura ocorridas e da entrega de todos os documentos pendentes (a partir de uma taxa de evasão superior a 10% seria efetuado o desconto do valor integral correspondente a cada treinando desistente);

d) além disso, essa mesma Cláusula condicionava o pagamento das parcelas à apresentação de relatórios à Entidade Avaliadora e à análise de consistência das informações, bem como à apresentação de informações dos resultados parciais, quando solicitadas, bem como ao cumprimento do saneamento das irregularidades observadas;

e) não se pode transferir à Entidade Avaliadora a responsabilidade exclusiva pela avaliação, acompanhamento e supervisão, pois o inciso XX da Cláusula Terceira dos respectivos instrumentos previa, igualmente, a responsabilidade da Contratante nesses misteres:

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES E COMPETÊNCIAS DA CONTRATADA

(...)

XX - Submeter as ações de educação profissional à avaliação, ao acompanhamento e à supervisão da CONTRATANTE e da Instituição contratada para esta finalidade, facilitando o acesso das equipes encarregadas de tais procedimentos [Grifo nosso];

f) de acordo com o Relatório da TCE (peça 2, p. 88-89), “não havia designação de nenhum servidor da Setascad com responsabilidade de realizar o acompanhamento a não ser o Instituto” (peça 7, p. 4);

g) a Comissão de TCE “constatou que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas” (peça 7, p. 4);

h) ainda que o dano ao Erário tenha sido desconsiderado por esta Corte (não propriamente por sua inexistência, mas pela notória dificuldade de sua contabilização), é importante destacar a seguinte conclusão do Relatório Final da TCE, a que se reportou a primígena instrução da unidade técnica (peça 7, p. 5):

O dano financeiro ao Erário teve origem nas instituições executoras contratadas pela Setascad/MG, que não comprovaram a realização dos cursos de qualificação profissional por elas assumidas, embora tenham recebido integralmente o preço dos serviços contratados, além das ocorrências de execução parcial das ações contratadas (peça 2, p. 162).

i) mencionada instrução destacou o seguinte excerto do Relatório da TCE (peça 7, p. 7):

No presente caso, os documentos fiscais apresentados (114-122, 148-154 e 178-84), foram atestados, sem informação da data do atesto, sem a comprovação da efetiva realização das ações contratadas, da intermediação da colocação profissional do treinando e da elevação de sua escolaridade, objetivos do Planfor.

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

j) também é imperioso destacar o seguinte trecho da aludida instrução que aponta a responsabilidade da recorrente, a partir de constatação do “Parecer do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, item VIII do relatório Complementar (peça 3, p. 170-174)” (peça 7, p. 7-8):

33. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, que durante o período de vigência dos Contratos 73/99, 84/99 e 146/99 era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99-Setascad/MG, no entanto, não tomou as medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados, conforme previsto no instrumento contratual e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional, conforme os motivos expostos nos Relatórios da Comissão de TCE anterior (fls. 203-291 e 311-338, 2º volume) e dos procedimentos e diligências realizadas pelo Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial visando o prosseguimento regular da presente TCE (fls. 377-472, 3º volume), sem obtenção de elementos novos que atestasse o cumprimento das metas pactuadas e reformasse a imputação da responsabilidade imposta pela Comissão anterior de TCE - responsável pelas apurações realizadas no ano de 2005, conforme atribuição contida na Portaria SPPE 10, de 3/3/2005 (fl. 06).

k) “os relatórios de avaliação do Instituto de Pesquisa Lumen, a respeito especificamente do serviço prestado pela entidade [Fundação Movimento Direito e Cidadania], e do projeto piloto em Minas, do Serviço Civil Voluntário, pode-se concluir que os resultados apresentados apontaram algumas lacunas e insuficiências no desempenho da entidade em relação ao planejamento/execução dos cursos do PEQ/1999” (peça 7, p. 15);

l) consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c segunda dos respectivos contratos firmados 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;

m) 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. 150-168); e

n) a responsabilidade da recorrente é de índole pessoal, extrapolando suas obrigações como ordenadora de despesa, pois subscreveu o termo de convênio e o contrato subsequente, obrigando-se, por conseguinte, a cumprir suas respectivas cláusulas. A propósito, transcreve-se excerto da instrução da unidade técnica no bojo do TC-026.058.2013-8, que examinou matéria idêntica à versada nestes autos (peça 29, p. 9):

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.

14.5. Ao contrário do que alega a recorrente, o Acórdão recorrido não imputou responsabilidade à então gestora por ter atuado na qualidade de ordenadora de despesa, mas por ter assumido responsabilidade pessoal no acompanhamento, supervisão e avaliação dos cursos em comento, em face dos termos por ela firmados, representando a Setascad/MG. A recorrente, ademais, embora tenha afirmado, não trouxe aos autos os instrumentos de delegação de competência mencionados. Ainda que, de fato, tenham sido publicados no Diário Oficial de Minas Gerais em 04/09/1999 e 01/12/2000, o que se afirma a título de argumentação, de qualquer maneira, a jurisprudência desta Corte é pacífica em reconhecer que a responsabilidade pelos atos delegados é indelegável, ou seja, delegam-se atos, não a responsabilidade por sua legalidade e legitimidade.

14.6. Quanto às manifestações constantes dos autos, anteriores ao Voto do relator *a quo* que conduziu a decisão guerreada, que, de certa forma, foram-lhe favoráveis, a questão restou magistralmente superada, consoante se observa do seguinte excerto da derradeira instrução da unidade técnica constante do mencionado TC-026.058.2013-8 (peça 29, p. 5):

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).

14.7. Em anuência ao derradeiro posicionamento da unidade técnica no âmbito do mencionado TC-, ressaltou o relator *a quo* que “os arts. 10, 11, 12 e 15 da Lei 8.443/1992, conjuntamente com os posicionamentos da unidade técnica e do *Parquet* especializado, não vinculam o entendimento do relator, que preside o processo” (peça 39, p. 3).

14.8. *A contrario sensu*, a menção ao Parecer do MPTCU não socorre a recorrente, vez que destacou que:

no âmbito do Planfor, o que importa apurar nesses casos é se houve ou não a realização dos cursos contratados, se houve todas as turmas, se a carga horária foi observada e se o número de alunos foi compatível com o previsto. Em tais avenças, o que realmente importa é o alcance dos objetivos previstos, mediante os quais é atendida a necessidade de interesse público que se tinha em vista.

14.9. Consoante demonstrado na resenha dos fatos processuais (cf. item 14.4, *retro*), não é possível concluir que os objetivos educacionais foram alcançados.

14.10. Quanto à inexistência de débito e de má-fé (o que não pressupõe a boa-fé), tais circunstâncias não são excludentes do julgamento das contas como irregulares, consoante dispõe a Lei Orgânica do TCU.

14.11. Também é improcedente a aplicação do art. 80, § 2º do Decreto-lei 200/1969, pois a responsabilidade da recorrente foi considerada em seu âmbito pessoal e não como ordenadora de despesa. De igual modo, afasta-se a tese da responsabilidade objetiva, que, nem de longe se cogitou nestes autos, consoante reportado no subitem 11, *retro*. Com efeito, aplica-se, *in casu*, por analogia, o mesmo raciocínio seguido pelo relator em acórdão proferido no âmbito do TC-026.058.2013-8:

Ressalto, a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso, na fase interna da TCE, foi feita em razão dos mesmos fatos pelos quais ela foi questionada neste momento processual:

“Conduta

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

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

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

14.12. A recorrente labora em equívoco ao afirmar que se apoiou em dois pareceres jurídicos que teriam se manifestado “de forma categórica e conclusiva pela regularidade da execução do contrato”. Com efeito, os citados pareceres (um jurídico e outro técnico) não se posicionaram

quanto à execução contratual, mas, sim, quanto à suposta legalidade da contratação (peças 1, p. 190/191 e 192/194, respectivamente).

14.13. Assim como manifestações e deliberações anteriores no âmbito do próprio TCU, mesmo contrárias ao entendimento do relator, não o vinculam, muito menos o colegiado competente, manifestações de outros órgãos e entidades (controle interno, auditoria independente entre outros) também não condicionam o juízo de mérito que se forma nos processos típicos de controle externo. Isso se deve à estatura constitucional das normas que orientam o exercício das atividades típicas de controle externo. De fato, a fim de desempenhar seu elevado múnus público, esta Corte goza de autonomia e independência, podendo-se valer dos mais diversos subsídios para exercer suas atribuições constitucionais, legais e normativas, sem, contudo, vinculá-las.

14.14. Também improcede o argumento da recorrente de que o exercício de suas atribuições não pressupunha a análise de premissas e parâmetros jurídicos e técnicos. Com efeito, a própria índole do inigualável e ainda vigente Decreto-lei 200/1967 já traçava as diretrizes para que o exercício do controle fosse implementado em todos os níveis hierárquicos. Ora, consoante já se manifestou reiteradas vezes esta Corte, o gestor pode ser responsabilizado quando se posiciona em pareceres jurídicos ou técnicos.

14.15. Este Tribunal possui entendimento firmado (Acórdãos 2540/2009 – 1ª Câmara, 2753/2008 – 2ª Câmara e 1801/2007 – Plenário) no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. O fato de ter agido com respaldo em pareceres técnicos e/ou jurídicos não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que a ele cabe, em última instância, decidir sobre a conveniência e oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações, que vão gerar pagamentos.

14.16. O fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não o torna imune à censura do Tribunal. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo destes documentos. Assim, a existência de parecer não exime o gestor de responsabilidade, a qual é aferida levando em consideração a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos relacionados com a gestão de recursos públicos no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal, *ex vi* do art. 70, *caput*, e 71, inciso II, da Constituição Federal.

14.17. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

CONCLUSÃO

15. Assim, o presente recurso de reconsideração deverá ser desprovido, uma vez que a recorrente não logrou demonstrar a regularidade da execução do objeto conveniado/contratado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 6704/2015 – TCU – 1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento; e
- b) dar ciência à recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em 3/3/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Recursos

[assinado eletronicamente]
Wagner César Vieira
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 2942-4