

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara  
TC 026.459/2013-2.

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Órgão: Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais.

Responsáveis: Fundação João Pinheiro (17.464.652/0001-80); e Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53).

Representação legal: Audrey Silveira Batista (OAB/MG 78.112).

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). CONVÊNIO. ACOMPANHAMENTO DEFICIENTE QUANTO À SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. CONTAS IRREGULARES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO E VALIDADE DA TCE EXISTENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO RESPONSÁVEL DECORRENTE DA ASSINATURA DO TERMO DE PACTUAÇÃO. AUSÊNCIA DE NOVOS ELEMENTOS. NÃO PROVIMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 73), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 74 e 75) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 76), transcrita a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Maria Lúcia Cardoso (peça 64) contra o Acórdão 623/2016-TCU-2ª Câmara (peça 55).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondente à concessão do efeito suspensivo recursal):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª 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 João Pinheiro da presente relação processual;

**9.2. julgar irregulares as contas de Maria Lúcia Cardoso; e**

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o integram, à responsável, à Fundação João Pinheiro e à SPPE/MTE.

## HISTÓRICO

2. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999 (peça 1, p. 23-33). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Contrato 109/1999 (peça 3, p. 35-39) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG) e a Fundação João Pinheiro, que previa o treinamento de 11.451 trabalhadores, distribuídos em 313 turmas e carga horária total de 10.962 horas (quantitativos fixados no primeiro termo aditivo à pactuação – peça 4, p. 3).

2.1. Após o regular processamento da TCE em sua fase interna, os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG) que propôs, inicialmente, o arquivamento dos autos (peças 10-12). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), tecendo considerações adicionais, anuiu àquela proposta (peça 13). No entanto, o relator do processo, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, entendeu diversamente, determinando a realização das citações dos responsáveis, nos seguintes termos (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.

2.2. Dessa forma, a unidade técnica de origem realizou as citações, com imputação de débito solidário, dos seguintes responsáveis: Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (CPF 245.380.356-53), solidariamente com a Fundação João Pinheiro (CNPJ 17.464.652/0001-80), pelas seguintes irregularidades (peça 15, p. 2-3):

a) Ato impugnado da Sra. Maria Lúcia Cardoso: não tomou as medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999-SETASCAD/MG fossem corretamente utilizados, especificamente no âmbito do Contrato 109/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Fundação João Pinheiro, o qual tinha por objeto “o desenvolvimento de ações de educação profissional a ser prestado pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999”, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados, conforme previsto nos instrumentos contratuais, e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional;

b) Ato impugnado da Fundação João Pinheiro: não comprovou, com documentos idôneos e consistentes, todo o treinamento previsto no Contrato 109/1999, celebrado com a Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, sendo, pois, a principal responsável pela inexecução contratual.

c) Quantificação do débito solidário da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da Fundação João Pinheiro (peça 6, p. 339):

VALOR ORIGINAL (R\$) DATA DA OCORRÊNCIA

135.216,00

26/10/1999.

2.3. As alegações de defesa dos responsáveis foram apresentadas e analisadas pela unidade técnica de origem que propôs julgar irregulares as contas de Maria Lúcia Cardoso, com imputação de débito no valor R\$ 135.216,00 (a partir de 24/1/2000) e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 45-47). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) dissentiu daquele posicionamento, reiterando seu posicionamento anterior, coincidente com a primeira proposta da unidade técnica de origem, pelo arquivamento dos autos por ausência de pressupostos de constituição e de regular validade da TCE (peça 48).

2.4. Em 2/2/2016, acolhendo, em parte, a proposta da unidade técnica de origem, foi prolatado o Acórdão 623/2016-TCU-Segunda Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.5. Irresignada com esse julgado, a responsável, ora recorrente, interpõe recurso de reconsideração (peça 64) o qual se passa a analisar.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 65-66) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo ao item 9.2 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 68), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo.

### **EXAME DE MÉRITO**

#### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar:

a.1) se restam atendidos os pressupostos de constituição e validade do processo da TCE;

a.2) se a recorrente é parte legítima para figurar nestes autos;

b) no mérito, se era exigível da responsável conduta diversa, tendo em vista as circunstâncias de fato ocorridas nestes autos.

#### **5. Pressupostos de constituição e de validade da TCE**

5.1. A primeira preliminar invocada pela recorrente alega que não restam atendidos os pressupostos de constituição e validade do presente processo de TCE. Com efeito (peça 64, p. 2, p. 4 e p. 6-8):

a) a origem deste processo é comum a diversas outras TCE's, nos quais foi reconhecida a inexistência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, V, "a", 169, VI, e 212 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

b) citam-se, nesse sentido, os Acórdãos 887/2016-TCU-Primeira Câmara, 3.970/2015-TCU-Primeira Câmara, 1.852/2014-TCU-Segunda Câmara, 2.184/2014-TCU-Segunda Câmara, 2.302/2014-TCU-Segunda Câmara, 2.185/2014-TCU-Segunda Câmara, 3.453/2014-TCU-Segunda Câmara, 3.616/2014-TCU-Segunda Câmara, 3.617/2014-TCU-Segunda Câmara, 3.997/2014-TCU-Segunda Câmara, Acórdão 4.388/2014-TCU-Segunda Câmara e 4.389/2014-TCU-Segunda Câmara;

c) o primeiro parecer da unidade técnica de origem foi pelo arquivamento dos autos em face da tese em testilha;

d) ainda sobre essa questão, reiteram-se as conclusões da Secex/MG, no âmbito do TC 026.058/2013-8, aplicáveis ao presente caso:

Consideradas as circunstâncias do caso em exame e não havendo, especificamente neste processo, débito constituído em relação à entidade contratada, a Associação Mineira de Paraplégicos; não havendo dano ao erário, como se verifica pelos documentos acostados aos autos e pelos relatórios Lumen e, por último, considerando a fragilidade dos fundamentos para a condenação em débito da Sra. Maria Lúcia Cardoso, fica afastado o pressuposto de constituição válido desse processo, de

acordo com o art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71, ensejando o arquivamento, nos termos do art. 212, do Regimento Interno do TCU.

Em processo similar a este, em 6/5/2014, os ministros do TCU, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ao apreciar o processo TC-025.581/2013-9, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária da Setascad/MG, em razão da falta de comprovação da regular aplicação de recursos repassados por meio do Convênio TE/Sefor/Codefat 35/1999, proferiram o Acórdão 1.852/2014, pelo arquivamento dos autos, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo; [grifos suprimidos] e

e) por fim, requer que seja aplicado o mesmo entendimento adotado no âmbito do TC 025.581/2013-9.

#### **Análise:**

5.2. Não assiste razão à recorrente.

5.3. Inicialmente, há que ser esclarecido que a verificação sobre os pressupostos de constituição e de validade dos processos de TCE's depende da análise das circunstâncias de fato ocorridas em cada processo analisado. Dito por outras palavras, para que seja reconhecida eventual aplicação isonômica do mesmo entendimento, há necessidade de se correlacionar, por semelhança, os fatos ocorridos nas decisões paradigmas com os que se verificam no presente caso concreto.

5.4. Nesse contexto, a exemplo do precedente mais recente invocado pela recorrente, o Acórdão 887/2016-TCU-Primeira Câmara (peça 64, p. 9-28), a fundamentação para a aplicação do disposto no art. 212 do RI/TCU foi o fato de que a metodologia de quantificação do débito apurado pelo MP/TCU, que resultou em débito remanescente de R\$ 20.297,05, levava à conclusão de sua insubsistência na medida em que, segundo excerto do voto do mencionado julgado, as “(...) medidas corretivas verificadas pela SPPE/MTE no segundo termo aditivo foram mais amplas, tendo totalizado R\$ 42.336,00”. Tal fato não ocorreu nestes autos.

5.5. E assim se verifica para os demais precedentes por ela invocados, não se podendo estabelecer a necessária correlação factual. Ao contrário, no presente caso concreto, o que prevaleceu para a decisão de promover a citação dos responsáveis foi a decisão paradigma explicitada no despacho do relator *a quo*, qual seja os fatos ocorridos no TC 026.171/2013-9, onde foi consignado no voto condutor do Acórdão 6.704/2015-TCU-Primeira Câmara que a recorrente agiu de forma omissiva (imputação constante em sua citação), nos seguintes termos:

(...)

12. Ciente dessas irregularidades, Maria Lúcia Cardoso 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. Nesse cenário, deve ter suas contas julgadas irregulares, ainda que sem a imputação de débito. Registro que encaminhamento semelhante foi adotado por este Colegiado por meio do Acórdão nº 4.488/2015, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues. No processo (TC 026.058/2013-8) foi julgada a contratação, pela Setascad/MG, da Associação Mineira de Paraplégicos, e a responsável Maria Lúcia Cardoso teve suas contas julgadas irregulares, sem aplicação de multa.

5.6. Quanto ao fato do primeiro parecer da unidade técnica de origem ter proposto o arquivamento dos autos, há que ser esclarecido que a Lei 8.443/1992 determina que a instrução processual será presidida pelo ministro relator que determina, mediante despacho singular, dentre outras providências o “(...) sobrestamento do julgamento, a citação ou a audiência dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito” (art. 11). De outro

lado, as secretarias deste Tribunal prestam de apoio técnico e executam serviços de cunho administrativo, nos termos do *caput* do art. 85 da mesma Lei Orgânica do TCU.

5.7. Dito isso, há que se concluir que inexistente vinculação dos entendimentos contidos nas instruções das secretarias técnicas com os juízos de valores adotados pelos ministros, relatores de processos, no âmbito do TCU. Nesse contexto, há que se consignar que o posicionamento adotado no primeiro parecer da Secex/MG no TC 026.058/2013-8 foi por ela reformado posteriormente, propondo-se o julgamento irregular das contas da recorrente, com imputação de débito e aplicação de multa, além de ter sido rebatido, corretamente, pelas *consideranda* contidas no voto condutor do julgamento daquele processo, o Acórdão 4.488/2015-TCU-Primeira Câmara. Nesse julgado foi ressaltado que a análise dos pressupostos de constituição e de regular validade do processo não se confundem com o julgamento de mérito, nos seguintes termos:

A verificação dos pressupostos ou requisitos de admissibilidade para instauração de processo de controle externo não tem relação com a apreciação do mérito do processo em análise pelo TCU. Uma vez conhecidos e instaurados, tais processos seguem rito procedimental próprio, determinado pela Lei Orgânica do TCU e respectivo Regimento Interno, bem como pelas normas específicas, no qual são especialmente observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. O desaguadouro natural desses procedimentos é o julgamento de mérito do direito material, submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, não há que se falar em extinção do processo sem julgamento de mérito se, no desenvolvimento da relação jurídica processual, ainda subsistirem elementos que justifiquem a razão jurídica para o conhecimento e julgamento da causa por esta Corte Federal de Contas.

O regular processamento da Tomada de Contas Especial e o conseqüente exercício da jurisdição, por parte do TCU, não se subordinam ao mérito do feito, qual seja, a existência ou não do débito e da responsabilidade discutidos.

O processo de Tomada de Contas Especial, como qualquer outro processo administrativo, civil ou penal, deve caminhar para o provimento de mérito, com o julgamento pela procedência ou improcedência do pedido. Vale dizer, o processo existe, é válido, regular e impõe seja decidido, independentemente das questões de mérito, da existência ou não de débito, da existência ou não de omissão, da existência ou não de atos irregulares que ensejem a reprovação das contas, com ou sem débito.

Na vertente situação, a instauração da Tomada de Contas Especial atendeu perfeitamente a todos os requisitos de existência da relação jurídico-processual, estipulados no art. 8º da Lei 8.443/1992 c/c o art. 197 do RI/TCU, e art. 5º da IN/TCU 71/2002.

5.8. Reiterando esses mesmos fundamentos, entende-se que o posicionamento adotado na primeira instrução da Secex/MG, no âmbito do TC 026.058/2013-8, não aproveita à tese da recorrente aplicada ao presente caso concreto. Com efeito, os limites da citação da recorrente, efetuada nos termos descritos no subitem 2.2 deste Exame, atendem, por si mesmos, a todos os requisitos da existência da relação jurídico-processual em discussão.

5.9. Por fim, a recorrente invoca, como paradigma a seu favor, o julgamento efetuado no âmbito do TC 025.581/2013-9 (Acórdão 1.852/2014-TCU-Segunda Câmara). Novamente, não se verifica similitude entre os fatos lá enumerados, com os que se verificam nos presentes autos, com efeito, foi constatada ausência da não comprovação da aplicação dos recursos, possibilidade de enriquecimento sem causa da União (caso fosse imputado débito aos responsáveis) e inoportunidade de débito (peça 8, p. 17-18, do TC 025.581/2013-9):

(...)

25. No caso em exame, não ocorre a ausência de comprovação da aplicação dos recursos repassados, mas de alguns documentos para garantir, com total segurança, a regular aplicação dos recursos. Apesar da ausência dos documentos hábeis a comprovar a aplicação dos recursos, essa aplicação pode ser comprovada pelos resultados apresentados pela entidade responsável pela supervisão, Fundação Lumen.

(...)

25.4 Além disso, condenar-se a responsável ao recolhimento da importância aos cofres públicos configuraria enriquecimento ilícito da administração, já que esta se apropriou dos resultados dos serviços prestados.

25.5 Não havendo, especificamente neste processo, débito constituído, e não havendo dano ao erário, como se verifica pela comprovação da devolução dos recursos referente à turma inexistente, fica afastado o pressuposto de constituição válido desse processo, de acordo com o art. 5.º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71, ensejando o arquivamento, nos termos do art. 212, do Regimento Interno do TCU.

## 6. Ilegitimidade passiva

6.1. Ainda em sede preliminar, a recorrente afirma que não é parte legítima para figurar nestes autos haja vista que (peça 64, p. 3-4):

a) há *erro in iudicando* no acórdão recorrido ao ter afirmado que a recorrente era ordenadora de despesas, imputando-lhe a responsabilidade direta por sua fiscalização;

b) ao tempo da contratação em questão, houve delegação de funções aos servidores Marcelo de Araújo Castro, Arthur de Oliveira, Antônio Elias Nahas, conforme documento já juntado aos autos. Tal circunstância não foi levada em consideração em seu julgamento;

c) dessa forma, sua responsabilização se deu:

(...) ao arrepio do disposto no artigo 80, parágrafo 2º do decreto lei 200/1969, assenta-se 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**) [grifos nos originais];

d) mesmo que fosse ordenadora de despesas, haveria que ser provada sua conivência, nos termos do § 2º do art. 80 do Decreto-Lei 200/1967;

e) assim não se pode atribuir responsabilidade objetiva à recorrente, devendo serem apontados o dolo ou a culpa *strictu sensu* dos atos por ela praticados; e

f) ademais, foi reconhecido nestes autos que a recorrente não praticou nenhum ato doloso ou de má-fé o que reforça a inexistência de sua conivência.

### Análise:

6.2. Também não assiste razão à recorrente quanto à preliminar de ilegitimidade passiva invocada.

6.3. Não é verdade que o acórdão recorrido tenha partido da premissa de que a recorrente era a ordenadora de despesas do convênio em tela. A responsabilidade a ela atribuída decorre dos seguintes fatos: de ter assinado o termo de Contrato 109/1999 (peça 3, p. 39); de não ter adotado as providências previstas naquela pactuação, referentes ao acompanhamento, à supervisão e à avaliação sobre a execução dos serviços, incluindo a hipótese de inexecução contratual apontada nos autos como tendo ocorrido, sem a adoção de medidas corretivas por parte da recorrente (peça 6, p. 33); e, de não ter designado servidores do estado para acompanhar a execução das ações de educação.

6.4. Aliás, consta expressamente do voto condutor do acórdão recorrido que, acolhendo apontamento da unidade técnica de origem, assinalou que o presente caso não decorre da função de ordenador de despesas (peça 56, p. 5, item 17, subitem 21.23, transcrito):

21.23 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 FJP, no âmbito do Contrato 109/1999. [grifos originais suprimidos e grifos em negrito acrescidos]

6.5. Ao contrário do alegado pela recorrente, não foi localizado nos autos os atos de designação dos servidores Marcelo de Araújo Castro, Arthur de Oliveira, Antônio Elias Nahas, a fim de exercerem as eventuais atividades delegadas pela recorrente.

6.6. Por fim, não se trata da alegada responsabilização objetiva, pois resta demonstrada a legitimidade da recorrente para figurar nestes autos na qualidade de responsável, a par da imputação dos atos omissivos culposos (apontados em sua citação), os quais não foram por ela desconstituídos em nenhum momento e que acabaram por bem fundamentar a sua responsabilidade no âmbito do acórdão recorrido.

## **7. Inexigência de conduta diversa**

7.1. No mérito, a recorrente assevera que não era exigível conduta diversa de sua parte, devendo as presentes contas serem julgadas regulares com ressalva, em face dos seguintes argumentos (peça 64, p. 5-8):

a) a culpa no âmbito administrativo há que ser entendida como uma violação de ato que o agente podia conhecer e observar. No presente caso concreto, a recorrente, enquanto secretária, teria obrigação de entender que o ato que praticou seria mesmo contrário à lei;

b) nesse contexto, os atos por ela praticados estavam sob amparo em dois pareceres jurídicos, que se manifestaram pela regularidade da execução do contrato, os quais foram seguidos pela manifestação da Superintendência de Relações do Trabalho da Setascad. Além disso, a auditoria independente contratada para acompanhamento, supervisão e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras, analisou e se manifestou pela regularidade da execução;

c) tais circunstâncias não foram sopesadas pelo acórdão recorrido a fim de reconhecer, ou atenuar, a ausência de responsabilidade da recorrente;

d) ante sua condição de gestora pública (ocupante de um cargo com extenso rol de atribuições e de uma secretaria com inúmeras funções, que foi, posteriormente, extinta e fracionada em outras três secretarias de Estado) e à míngua de erro grotesco ou flagrante, é desarrazoado exigir conduta diversa, qual seja a de investigar as premissas e parâmetros jurídicos assentes naqueles pareceres e na nota técnica, uma vez que, vistos de plano, não aparentavam qualquer descalabro. Ao contrário, se mostravam em conformidade com a lei; e

e) não há provas nos autos suficientes para a sua condenação. Ademais, não chegou ao seu conhecimento nenhuma notícia de qualquer denúncia de irregularidade.

### **Análise:**

7.2. Sem razão os argumentos apresentados pela recorrente.

7.3. Inicialmente, ao verificar o conteúdo dos pareceres jurídicos (peça 3, p. 28-32) e técnicos (peça 2, p. 28-30) mencionados pela recorrente, como excludente de responsabilidade, constata-se que:

a) os pareceres jurídicos constantes nos autos dizem respeito à solicitação de manifestação acerca da possibilidade de celebração de contrato de prestação de serviços de qualificação profissional, com dispensa de licitação, com a Fundação João Pinheiro;

b) já os pareceres técnicos dizem respeito, respectivamente, à aprovação das contas quanto à análise da execução física e cumprimento dos objetivos da pactuação, de 19/6/2000, à análise técnico-financeira da execução parcial, de 21/6/2001), e do parecer pela aprovação da prestação de contas final do Convênio 35/99, de 27/9/2001, todos esses, posteriores aos atos praticados pela recorrente; e

c) assim, tais documentos não têm quaisquer correlações com a responsabilização da recorrente pelos atos omissivos por ela praticados.

7.4. Quanto à alegação sobre a atuação da entidade fiscalizadora do contrato em discussão, o Instituto Lumem, em favor da defesa da recorrente, se verifica que não há qualquer aproveitamento. Com efeito, consta no acórdão recorrido que aquele encargo se deu de forma deficiente e sem a apresentação de provas sobre a regular execução do contrato, não havendo necessidade de tecer novas considerações, *verbis* (peça 56, p. 3-4):

(...) Houve o reconhecimento de diversas falhas processuais, como a falta de chamamento das empresas contratadas aos processos e o fato de o Instituto Lúmen, responsável para acompanhamento e supervisão de todos os contratos – portanto, detentor de informações-chave que pudessem auxiliar na busca pela verdade material –, ter sido excluído dos processos e isentado de qualquer responsabilidade pela comissão de TCE. Por elucidativo, transcrevo trecho do voto condutor do Acórdão 4.488/2015-1ª Câmara:

‘(...)

Essa última observação põe por terra a premissa utilizada pela unidade técnica para o cálculo do débito, tendo em vista a particularidade do público alvo dos treinamentos. Ao mesmo tempo, não foi definido outro parâmetro de evasão específico para essa clientela.

Acrescento, a avaliação realizada pelo Instituto Lumen ocorreu por amostragem, fato que prejudica ainda mais a metodologia proposta pela unidade técnica.

(...)’ (grifei)

14. Da mesma forma, assim se pronunciou o relator do TC 026.171/2013-9, por ocasião do voto integrante do Acórdão 6.704/2015-1ª Câmara:

‘(...)

8. Conforme relatório final da comissão de tomada de contas especial, 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. Mais do que isso: 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. (...)’ (grifei). [grifos sublinhados constam no original]

7.5. Dessa forma, ao contrário do entendimento da recorrente, os aspectos supracitados não poderiam ter sido levados em consideração à defesa da recorrente, porque, ou não guardam correlação com a culpa *strictu sensu* presente em conduta ou pela ausência de mecanismos de aferição quanto aos encargos assumidos pelo instituto Lumem.

7.6. Quanto à alegação de que sua responsabilidade há que ser minorada em função da complexidade de sua gestão à frente da Setascad/MG, tal argumento também não pode prosperar, uma vez que, ainda que se comprove tal fato (o que não foi providenciado pela recorrente), compete ao administrador médio adotar outros mecanismos de aferição, diretos ou indiretos, e/ou de delegação administrativa, quanto aos existentes encargos contratuais assumidos, de acompanhamento, supervisão e avaliação sobre a execução de seu objeto.

7.7. Por fim, acresce-se que a culpa da recorrente se mostra devidamente caracterizada conforme os apontamentos lançados nos subitens 2.2, 5.5, 6.3, 6.5 e 6.6 deste Exame, de forma que era exigível conduta diversa de sua parte. Consigne-se, também, que inexistente relevância na alegação de que não chegou ao seu conhecimento nenhuma denúncia de irregularidades.

## CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) restam devidamente caracterizados os pressupostos de constituição e de validade do presente processo de Tomada de Contas Especial;

b) a legitimidade da recorrente em figurar nesta TCE decorre da aposição de sua assinatura no termo do Contrato 109/1999;

c) da reanálise dos elementos contidos nos autos, inexistente a possibilidade de minorar a responsabilidade da recorrente haja vista que, de fato, era exigível de sua parte conduta diversa.

8.1. Com base nessas conclusões e considerando que não foram apresentados novos elementos, propõe-se que o recurso não seja provido.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência à recorrente, à Fundação João Pinheiro e ao Ministério do Trabalho e à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego do acórdão que vier a ser proferido.

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, apresentou parecer nos seguintes termos (peça 76):

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Cardoso, ex-Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), contra o Acórdão 623/2016-TCU-2<sup>a</sup> Câmara. Por tal decisão, embora tenha afastado o débito inicialmente atribuído à recorrente, o Tribunal, entre outras medidas, julgou irregulares suas contas com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992.

2. Após exame dos argumentos apresentados pela ex-gestora, a Secretaria de Recursos deste Tribunal (Serur), conforme instrução à peça 73, concluiu que *“inexistente a possibilidade de minorar a responsabilidade da recorrente haja vista que, de fato, era exigível de sua parte conduta diversa”* (item 8, letra “c”, da instrução). Diante disso, propôs conhecer do presente recurso de consideração para, no mérito, negar-lhe provimento.

3. Manifesto, desde já, anuência às razões que nortearam a proposta da Serur, sem prejuízo de tecer algumas considerações.

4. A TCE foi originalmente instaurada em desfavor da Sra. Maria Lúcia Cardoso em razão da falta de comprovação da regular aplicação de recursos repassados por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999.

5. Pelo referido convênio, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), repassou recursos ao Estado de Minas Gerais, por intermédio da Setascad/MG, objetivando o *“estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor ...”* (peça 1, p. 23).

6. Para a execução do convênio, foram celebrados diversos contratos de prestação de serviços com diferentes instituições. Neste processo, apurou-se a responsabilidade por suposto débito, no valor histórico de R\$ 135.216,00 (data de ocorrência: 26/10/1999), decorrente da falta de comprovação da aplicação dos recursos destinados à execução do Contrato nº 109/1999, firmado entre o Estado de Minas Gerais, por meio da Setascad/MG, e a Fundação João Pinheiro para o *“desenvolvimento de ações de educação profissional”* (peça 3, p. 35-39).

7. Nesta TCE, a Corte de Contas reconheceu não haver método seguro para se calcular o débito de forma consistente, conforme entendimento manifestado pelo Ministro Augusto Nardes no voto que fundamentou a deliberação, acolhido pela 2<sup>a</sup> Câmara:

12. A situação em tela assemelha-se bastante às apreciadas nestes dois recentes julgados: Acórdão 6.704/2015-TCU-1<sup>a</sup> Câmara (TC 026.171/2013-9; Relator: Ministro José Múcio Monteiro); e Acórdão 4.488/2015-TCU-1<sup>a</sup> Câmara (TC 026.058/2013-8; Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues). Todos estes três processos são “irmãos”. Referem-se a tomadas de contas especiais instauradas contra a mesma responsável por irregularidades idênticas na origem

(não comprovação de recursos federais destinados a ações do Planfor no Estado de Minas Gerais, no âmbito do mesmo convênio), estando o elemento diferenciador apenas no contrato examinado – e, naturalmente, na maioria das vezes, na entidade contratada.

13. Naqueles casos, concluiu este Tribunal que **as provas eram insuficientes para deliberar, com razoável segurança, sobre a ocorrência de dano ao erário ou, uma vez confirmado, sobre o quantum debeatur**. Houve o reconhecimento de diversas falhas processuais, como a falta de chamamento das empresas contratadas aos processos e o fato de o Instituto Lúmen, responsável para acompanhamento e supervisão de todos os contratos – portanto, detentor de informações-chave que pudessem auxiliar na busca pela verdade material –, ter sido excluído dos processos e isentado de qualquer responsabilidade pela comissão de TCE. (...)

(...)

15. **No caso concreto, não obstante a Secex/MG se firme, para decidir pela ocorrência de dano ao erário, nas conclusões GETCE, não partilho da mesma convicção**. Ainda que aquela avaliação tenha partido de critérios razoáveis, buscando-se confrontar os documentos disponíveis na ocasião (listas de presenças, relatórios e fichas de matrículas), o fato é que essa análise probatória foi realizada quando transcorridos mais de 10 (dez) anos do término da vigência contratual.

16. O longo tempo, nesse caso, depõe contra confiabilidade da documentação examinada pelo GETCE, levantando **dúvidas sobre a fidedignidade das informações e sobre o método de cálculo utilizado para definição do dano**. Reforça essa conclusão o fato de a nova planilha elaborada pela FJP – apresentada em conjunto com a sua defesa, nesta oportunidade, na intenção de comprovar a execução integral do objeto do contrato – expor divergências na avaliação efetuada pelo GETCE, como, por exemplo, turmas consideradas regulares, porém sem documentação; turmas consideradas irregulares, porém, aparentemente, com correspondência documental; e turmas extras que, embora não previstas no termo inicial ou em seu aditivo, foram consideradas regulares naquela ocasião.

(grifos nossos)

8. Embora tenha sido afastada a existência de débito nesta TCE, a falta de acompanhamento adequado da execução do contrato pela Setascad/MG – inclusive com a sua omissão frente às falhas comunicadas à secretaria pelo Instituto Lumen, contratado para avaliar as ações de educação profissional – justificou o julgamento pela irregularidade das contas da ora recorrente.

9. Nesse sentido, assim foi destacado no item 17 do voto condutor da deliberação recorrida:

(...) a defesa apresentada pela ex-gestora não foi capaz de afastar a conduta irregular que lhe fora imputada, consistente na falta de acompanhamento da execução dos serviços contratados, em desacordo com as cláusulas contratuais que impunham ao conveniente a obrigação de autorizar pagamentos após análise criteriosa da documentação cuja entrega deveria ser exigida das contratadas.

10. Para a condenação em débito de responsáveis arrolados nos processos apreciados pelo TCU, é necessário que a Corte de Contas disponha de elementos suficientes para precisar com segurança o prejuízo causado aos cofres públicos. Isso porque, nos termos do art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCU, a apuração do débito será feita mediante verificação – quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido – ou por estimativa – quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

11. No entanto, a impossibilidade de condenação em débito em razão de óbices à quantificação do prejuízo por verificação ou estimativa não impede que o Tribunal julgue irregulares as contas do responsável em face de outros ilícitos comprovados no processo. Conforme se depreende do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, as ocorrências que motivam o julgamento pela irregularidade das contas não se restringem àquelas ensejadoras de prejuízo exatamente quantificado.

12. Entre as hipóteses dessa natureza relacionadas naquele dispositivo legal, encontram-se, por exemplo, a “*omissão no dever de prestar contas*” e a “*prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial*”, respectivamente descritas nas alíneas “a” e “b” do referido inciso III daquele artigo 16. Outrossim, o dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, previsto na alínea “c” do mesmo inciso, ainda que não esteja precisamente quantificado na forma de débito, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas do responsável por dano não quantificável, com a imposição da sanção de multa ao responsável em face da sua conduta.

13. Portanto, no caso vertente, independentemente da inexistência de elementos bastantes para a quantificação do débito, as ocorrências concernentes ao acompanhamento indevido da execução do contrato foram consideradas pelo Tribunal suficientes para justificar o prosseguimento desta TCE e, após o indispensável contraditório, o julgamento pela irregularidade das contas da Sr<sup>a</sup>. Maria Lúcia Cardoso. Uma vez que os argumentos ora trazidos pela recorrente também se mostram incapazes de afastar os fatos que motivaram a decisão desta Corte de Contas, não se vislumbra, nesta fase recursal e após o regular processamento desta TCE, razões para alterar o julgamento proferido pelo Tribunal por meio do Acórdão 623/2016-TCU-2<sup>a</sup> Câmara.

14. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se **de acordo** com a proposta da Serur.

É o relatório.