

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara

TC 032.437/2013-7

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho; Estado de Minas Gerais.

Responsáveis: Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência, e Tecnologia de Minas Gerais - Fundação Renato Azeredo (01.166.492/0001-52); Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53).

Representação legal: Tomáz de Aquino Resende (43268/OAB-MG), Fábio da Costa Vilar (110753/OAB-MG), João Carlos Salles de Carvalho (144364/OAB-MG), Eduardo Gonçalves Teixeira (130867/OAB-MG), Chayana Simões Boaventura (122354/OAB-MG), Tereza de Freitas Maia Cotta (131008/OAB-MG), Leônidas Meireles Mansur Muniz de Oliveira (146764/OAB-MG), Leda Lúcia Soares (109779/OAB-MG), Thamara Karen Teixeira Silva (154499/OAB-MG), Daniela Mares Oliveira (149529/OAB-MG), Adriana Cristina Jardim Nascimento (140284/OAB-MG) e Bruno Martins Torchia (124.197/OAB-MG), representando Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência, e Tecnologia de Minas Gerais - Fundação Renato Azeredo; Walter Bernardes de Castro (90480/OAB-MG), Marcelo de Castro Moreira (71939/OAB-MG), Renata Souto Andrade (64294/OAB-MG), Rita de Cássia Correa Camargo Costa (74878/OAB-MG), Audrey Silveira Batista (78112/OAB-MG) e Guilherme Gomes Sabino (152970/OAB-MG), representando Maria Lúcia Cardoso.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO COM A SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL, DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE MINAS GERAIS (SETASCAD-MG) PARA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL INSERIDA NO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DO TRABALHADOR (PLANFOR). IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO OBJETO. DEFICIÊNCIAS NA FASE INTERNA DA TCE. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO EM RELAÇÃO À ENTIDADE CONTRATADA POR AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE EDUCAÇÃO E DE PROVIDÊNCIAS PARA CORREÇÃO DE IRREGULARIDADES PELA GESTORA. IMPOSSIBILIDADE DE CÁLCULO DO DÉBITO. CONTAS IRREGULARES DA GESTORA SEM DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO DO TRABALHO.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (peça 42), cuja proposta de encaminhamento foi integralmente acolhida pelo corpo dirigente daquela unidade técnica (peças 43-44):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor da Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), no período de 11/5/1999 a 6/2/2001 (peça 3, p. 13), em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado nos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999, 159/1999 e 164/1999.
2. Os referidos contratos foram firmados pela Setascad/MG com a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo, no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado entre a SPPE/MTE e a Setascad/MG, para a execução de atividades de qualificação profissional inseridas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).
3. Tais ações são implementadas nos estados, por meio do Plano Estadual de Qualificação (PEQ), mediante a contratação de entidades públicas e privadas. No caso do PEQ/MG-99, a comissão de TCE da SPPE/MTE examinou 82 contratos firmados entre a Setascad/MG e 48 entidades, concluindo que apenas cinco contratadas executaram o serviço de forma regular (peça 3, p. 29-41). Dessa forma, adotando-se o mesmo entendimento contido na Decisão 1.112/2000-TCU-Plenário, foi instaurada uma TCE para cada entidade cuja execução do contrato apresentava indícios de irregularidade.

HISTÓRICO

4. O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 foi celebrado em 22/6/1999, com vigência até 28/2/2003 (peça 1, p. 59). Conforme o disposto na cláusula quarta do termo firmado, alterada pela cláusula terceira do Termo Aditivo 1/99, os recursos financeiros necessários para a execução do objeto pactuado foram estimados em R\$ 235.944.678,00, dos quais R\$ 196.620.565,00 seriam repassados pelo MTE e R\$ 39.324.113,00 corresponderiam à contrapartida do estado (peça 1, p. 49-51 e 90-92).
5. No exercício de 1999, caberia à SPPE/MTE transferir a quantia de R\$ 21.118.000,00, enquanto que o estado deveria alocar o valor de R\$ 4.223.600,00. Os recursos federais foram transferidos por meio de três ordens bancárias (peça 1, p. 74; peça 3, p. 208), conforme segue discriminado:

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

6. Em 3/3/2005, a SPPE/MTE determinou a instauração de TCE, em decorrência da apuração constante do processo 46000.001767/2004-99, com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos repassados ao estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99 (peça 1, p. 13). A apuração da TCE ocorreu no âmbito do processo 46211.002866/2005-93.
7. No Relatório Preliminar de TCE, emitido em 7/10/2005, foram apurados, individualmente, os valores não comprovados na execução de contratos celebrados com 43 entidades, de modo que o dano total ao erário foi quantificado em R\$ 15.345.897,01, cuja responsabilidade foi imputada, solidariamente, à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária da Setascad/MG, e à Fundação Mariana Resende Costa (Instituto Lumen), incumbido do acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras do PEQ-MG/99 (peça 2, p. 156-244).
8. A Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Instituto Lumen tomaram ciência da conclusão do referido relatório em outubro de 2005, bem como se manifestaram sobre as irregularidades nele

apontadas em 3/11/2005 (peça 3, p. 4-22 e 61). Quanto às entidades executoras, não há registro nos autos acerca da notificação.

9. No Relatório Final de TCE, datado de 10/11/2005, a comissão analisou as defesas apresentadas, decidindo excluir a responsabilidade do Instituto Lumen, imputando-a somente à Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 2, p. 73-77).

10. Nesses termos, o processo de TCE foi encaminhado à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), em 16/2/2006. Porém, em 18/7/2007, a SFC/CGU restituiu os autos à SPPE/MTE, a fim de desmembrá-los em tantas TCEs quantas fossem as entidades em cujos contratos foram constatadas irregularidades, seguindo o mesmo entendimento contido na Decisão 1.112/2000-TCU-Plenário (peça 3, p. 83-87).

11. A presente TCE refere-se aos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999, 159/1999 e 164/1999, celebrados pela Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo, cujos recursos foram pagos em parcelas, conforme segue discriminado (peça 1, p. 296-297):

	Parcela	Ordem Bancária	Data	Valor (R\$)
Contrato 110/1999	1ª	1360	21/10/1999	86.891,04
	2ª	1696	8/11/1999	86.891,04
	3ª	2172	13/12/1999	130.336,56
	4ª	0046	13/1/2000	130.336,56
Total dos pagamentos do Contrato 110/1999				434.455,20
Contrato 147/1999	1ª	1448	26/10/1999	67.896,00
	2ª	2124	9/12/1999	67.896,00
	3ª	2444	22/12/1999	101.844,00
	4ª	042	13/1/2000	101.844,00
	5ª	2542	24/12/1999	40.320,00
	6ª	041	13/1/2000	40.320,00
Total dos pagamentos do Contrato 147/1999				420.120,00
Contrato 156/1999	1ª	1743	11/11/1999	32.769,00
	2ª	2125	9/12/1999	32.769,00
	3ª	2341	17/12/1999	49.153,50
	4ª	043	13/1/2000	49.153,50
Total dos pagamentos do Contrato 156/1999				163.845,00
Contrato 159/1999	1ª	1680	5/11/1999	55.584,00
	2ª	2126	9/12/1999	55.584,00
	3ª	2445	22/12/1999	83.376,00
	4ª	044	13/1/2000	83.376,00
Total dos pagamentos do Contrato 159/1999				277.920,00
Contrato 164/1999	1ª	1852	22/11/1999	12.000,00
	2ª	2108	1/12/1999	12.000,00
	3ª	2137	10/12/1999	6.000,00
Total dos pagamentos do Contrato 164/1999				30.000,00
Total dos pagamentos efetuados				1.326.340,20
Devolução relativa ao Contrato 147/1999			28/2/2000	5.760,00

12. Em 18/3/2010, a SPPE/MTE encaminhou o processo constituído a partir do desmembramento da TCE original à SFC/CGU. Porém, em 24/3/2010, a TCE foi novamente devolvida à SPPE/MTE, porque o tomador de contas não havia analisado a hipótese de imputar responsabilidade solidária às entidades executoras e seus dirigentes (peça 3, p. 101-107).

13. No relatório de TCE complementar, emitido em 11/3/2013, a comissão decidiu não responsabilizar a entidade executora e seu dirigente, entendendo ser descabida a sua citação depois do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador de TCE. Dessa forma, ratificou o entendimento da ocorrência do dano ao erário, quantificando-o no valor nominal de R\$ 1.320.580,20. E, por fim, manteve a imputação de responsabilidade apenas sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 3, p. 208-222).

14. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013 (peça 4, p. 38).

15. Em seu Relatório de Auditoria 723/2013, datado de 7/6/2013, o controle interno considerou equivocada a não responsabilização das entidades executoras. Entretanto, optou por dar continuidade aos trâmites processuais, deixando ao TCU a possibilidade de rever a responsabilização (peça 4, p. 50-54).

16. Por fim, a SFC/CGU emitiu o certificado de irregularidade das contas e o Exmo. Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego tomou conhecimento das conclusões contidas no relatório de auditoria e nos consequentes Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente, bem como encaminhou os autos ao TCU, em 25/10/2013 (peça 4, p. 56-62).

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 12), esta Secex/MG promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da Fundação de Apoio, mediante os Ofícios 855 e 856/2015-TCU/Secex-MG, datados de 7/5/2015 (peças 17 e 36). Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 18 e 38, bem como apresentaram suas alegações de defesa, cujos argumentos passaremos a expor e analisar.

Alegações de defesa

18. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 33).

18.1 Conforme o teor do Ofício 855/2015-TCU/Secex-MG, de 7/5/2015 (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 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, celebrados entre a Setascad/MG e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo.

18.2 Em manifestação preambular, a defendente anota que, em 31/7/2014, esta unidade técnica propôs o arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Apesar disso, o ministro-relator decidiu promover a citação de responsáveis, a exemplo do entendimento adotado no TC 026.171/2013-9. Alega, contudo, que não haveria semelhança entre os dois processos, eis que no presente caso o representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de arquivamento.

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

18.4 Também entende que não se verifica a presença dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, visto que não haveria débito constituído em relação à Fundação de Apoio e, Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais –

Fundação Renato Azeredo, bem como não teria sido demonstrada a ocorrência do dano ao erário, conforme conclusão desta unidade técnica consignada na proposta de arquivamento dos autos.

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

18.6 Menciona ainda decisões - Acórdãos 37/2004, 17/2005, 903/2009, 1.129/2009, 225/2010 e 2.180/2011, todos do Plenário - nas quais o TCU, reconhecendo a fragilidade e precariedade na aplicação dos recursos do Planfor, teria dispensado a apresentação de documentos contábeis e admitido que apenas se comprovasse a realização dos cursos.

18.7 Prosseguindo no mérito, a ex-secretária sustenta que houve a efetiva prestação de serviços e comprovado proveito das ações, de modo que a única opção seria efetivar o pagamento.

18.8 Também alega inexistência de culpa administrativa *in vigilando*, desincumbência de todas as medidas de salvaguarda do interesse público e ausência de má-fé. Argumenta, nesse sentido, que não cabe esperar que o secretário de estado realize, imediata e pessoalmente, as tarefas materiais inerentes à gestão de sua pasta. Acrescenta que não agiu de má-fé, que não há indícios de ter-se beneficiado dos atos praticados e que inexistia demonstração do nexo entre sua conduta e a ocorrência da irregularidade.

18.9 Contesta ter havido omissão, porque o acompanhamento teria sido realizado pelo Instituto Lumen, bem como considera que a aprovação da prestação de contas final pela SPPE/MTE constitui obstáculo para a responsabilização superveniente.

18.10 Cogita acerca da suposta inobservância do princípio da proporcionalidade ao presente caso. Primeiro, porque entende que estaria sendo responsabilizada pela totalidade dos recursos recebidos. Depois, porque a imputação estaria calcada em meras suposições, ante a impossibilidade fática de levantamento dos acervos documentais.

18.11 Invoca o disposto no art. 80, § 2º, do Decreto-Lei 200/1967 para exonerar-se de responsabilidade, na medida em que não teria exercido a função de ordenadora de despesa do contrato em referência, bem como não teria havido imputação de conivência.

18.12 Entende ter atuado de boa-fé e que essa circunstância deveria ser considerada para fins de exclusão de sua responsabilidade.

18.13. E, por fim, nega a ocorrência de lesão ao erário, argumentando que as supostas falhas mencionadas no ofício de citação teriam natureza formal, de modo que não seriam capazes de acarretar prejuízos graves de difícil reparação para o erário.

18.14 Nesses termos, a defendente requer a adoção das seguintes medidas:

- a) arquivar a TCE, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo;
- b) no mérito, reconhecer a ausência de responsabilidade da defendente e a sua boa-fé, bem como julgar regulares ou regulares com ressalvas as suas contas;
- c) 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;
- d) inscrever seus advogados para sustentação oral.

19. Alegações de defesa da Fundação Renato Azeredo (peça 41)

19.1 Conforme o teor do Ofício 0438/2016-TCU/Secex-MG, de 3/3/2016 (peça 36), 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 Fundação Renato Azeredo não

comprovou, com documentos idôneos e consistentes, a execução do treinamento em consonância com os termos dos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999.

19.2 Em preliminar, a defendente alega ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular deste processo, bem como prescrição do direito de imputar-lhe responsabilidade pelo débito. Argumenta, nesse sentido, que a primeira notificação teria sido realizada mais de doze anos depois do término dos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, ocasião em que a documentação já havia sido eliminada.

19.3 Acrescenta que os aludidos contratos não continham dispositivo exigindo a guarda de documentos relativos às atividades docentes e, menos ainda, por prazo superior àquele previsto na legislação adotada pela instituição. Sustenta, assim, que não seria razoável e nem haveria embasamento legal para exigir, naquela oportunidade (agosto/2012), que ela mantivesse os documentos da prestação de contas em arquivo, nem agora, quinze anos depois da execução do contrato. Logo, o exercício da ampla defesa pela Fundação Renato Azeredo nos presentes autos restou impossível.

19.4 Com relação ao mérito, aduz que o relatório elaborado pelo Instituto Lumen seria a prova cabal da efetiva realização dos cursos previstos nos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999.

19.5 Também considera que a proposta de arquivamento dos autos, formulada por esta Secex/MG, seria outra prova de igual valor para atestar a realização dos cursos.

19.6 Esclarece que a realização dos cursos foi comprovada e atestada pela contratante somente por meio da apresentação de notas fiscais e pelo relatório do Instituto Lumen. Entende que tais documentos devem ser considerados suficientes, porque não foram exigidos outros comprovantes previamente e não seria razoável exigi-los quatorze anos dos eventos relatados.

19.7 Contesta, ainda, a caracterização do dano, eis que o suposto prejuízo não estaria lastreado em documentos probatórios e seria contraditório o órgão tomador de contas afirmar a execução dos cursos, ainda que parcial, e pugnar pela restituição de praticamente 100% do valor repassado.

19.8 Por fim, a defendente registra que não foi computado no débito o montante de R\$ 30.000,00, correspondente ao contrato 164/99. Tal inconsistência representaria cumprimento burocrático das atividades administrativas, pelos agentes públicos, sem a preocupação de efetiva busca de reparação do erário. No seu entendimento, a análise dos documentos juntados indica a inexistência de qualquer indício de dano ou dever de prestação de contas, e o procedimento adotado não seguiria sua finalidade fiscalizatória precípua, mas tão somente uma ineficaz burocracia.

19.9 Nesses termos, a Fundação Renato Azeredo requer a adoção das seguintes medidas:

a) arquivamento definitivo, tendo em vista que não teria sido concedida, tempestivamente, oportunidade de manifestação e juntada de documentos, bem como a afronta ao princípio do contraditório e da ampla defesa e existência de contradições lógico-jurídicas denotadas pela ausência de conexão entre os fatos articulados, os documentos juntados e valores pretendidos; ou

b) que sejam julgadas regulares as contas, haja vista haver nesta TCE provas cabais acerca da execução das ações educacionais;

c) que todas as intimações, notificações e publicações referentes ao presente feito sejam lançadas em nome de Fábio da Costa Vilar, OAB/MG 110.753, sob pena de nulidade.

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 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 8-12).

20.3 É inconteste a semelhança entre as duas TCEs, pelo menos quanto à sua origem. O fato de haver nos autos um parecer do MPTCU a favor do arquivamento desta TCE não é suficiente para diferenciá-la do TC 026.171/2013-9. De qualquer forma, vale repisar que, na fase de instrução, prevalece a decisão do Relator, no sentido de dar prosseguimento nos autos, promovendo-se a citação dos responsáveis.

20.4 No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, verifica-se que, em 18/10/2005, a comissão de TCE promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso pelo dano ao erário apurado no relatório preliminar. Entretanto, as justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, sendo mantida a responsabilização pelo dano ao erário (peça 3, p. 5-18 e 73-75).

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. 47);

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

20.6 Dessarte, entende-se que não houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa da ex-secretária. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio. 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 Renato Azeredo, constata-se que a comissão de TCE promoveu diligência às entidades executoras, por meio do Ofício Circular 001, datado de 27/7/2005, solicitando o fornecimento de cópia das folhas de frequência e de comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 2, p. 151). Todavia, inúmeras executoras informaram que os documentos foram descartados depois do transcurso de cinco anos (peça 2, p. 158-159).

20.8 É cediço que uma diligência não tem a mesma natureza, o mesmo impacto no destinatário e nem a mesma consequência jurídica da notificação referida no art. 6º, inciso II, da IN – TCU 71/2012. *In casu*, a primeira notificação da Fundação Renato Azeredo ocorreu em 15/3/2016, ocasião em que esta Secex/MG promoveu a citação da referida entidade (peça 38).

20.9 Ademais, é relevante anotar que não havia regra nos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação Renato Azeredo (peça 1, 277-281, 321-325 e peça 2, p. 41-45 e 78-82), e nem na legislação aplicada ao Convênio

MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, exigindo que as entidades executoras guardassem os documentos referentes à execução das ações de educação do PEQ/MG-99.

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 Renato Azeredo da relação processual desta TCE, com amparo no art. 212 do Regimento do TCU c/c o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012 e em observância ao princípio do contraditório e ampla defesa.

20.12 Vale ainda mencionar que, no que tange à ausência de conexão entre os fatos articulados, os documentos juntados e os valores pretendidos, conforme alega a Fundação Renato Azeredo, esta Unidade Técnica, ao levantar o débito para citação dos responsáveis, por equívoco, deixou de computar o contrato 164/99, no valor de R\$ 30.000,00. No presente exame dos autos, avaliando que a diferença apresentava baixa materialidade e que não houve prejuízo à defesa dos responsáveis citados, concluiu-se que não compensava retificar a citação, atrasando ainda mais o processo sem gerar benefícios correspondentes ao erário.

20.13 Por oportuno, em outros julgamentos análogos envolvendo a Sra. Maria Lúcia Cardoso e outras entidades beneficiárias dos recursos do Planfor, este Tribunal tem decidido tão somente pela irregularidade das contas da responsável, sem imputação de débito, a exemplo dos Acórdãos 3.931/2016-1ª Câmara, 3.101/2016-1ª Câmara e 6.704/2015-1ª Câmara, motivo pelo qual se torna desnecessária nova citação no presente caso.

21. Análise das questões de mérito

21.1 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 19/4/2013 (peça 1, p.13; e peça 4, p. 38). Essa conclusão foi consubstanciada nas razões que passamos a expor.

21.2 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 2, p. 144). 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 2, p. 151).

21.3 Segundo consta no relatório de TCE preliminar, “Inúmeras executoras informaram que é procedimento da entidade a aplicação da IN 01/97, procedendo ao descarte dos documentos passado o prazo de 05 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomadas de contas do gestor do órgão ou entidade concedente”. Dessa forma, a comissão de TCE adotou o seguinte critério para quantificação do dano: no caso das entidades executoras “que não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano foi considerado o total do repasse por entidade” (peça 2, p. 158-159).

21.4 Analisando cada caso, a comissão de TCE concluiu que havia irregularidade nos contratos executados por 43 entidades, ressaltando ter constatado “que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas”. Mesmo assim, na maioria dos casos, considerou que o dano ao erário correspondia ao valor total do contrato, quantificando-o no valor nominal de R\$

15.346.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 1, p. 158-244).

21.5 Verifica-se, entretanto, que foi promovida a citação apenas da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 3, p. 4-22). Logo, já é possível notar a primeira irregularidade na constituição da TCE, qual seja: ausência da citação das entidades executoras, não obstante haverem sido qualificadas como responsáveis no relatório preliminar.

21.6 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 3, p. 73-75).

21.7 A nosso ver, a constatação da existência de irregularidades passíveis de correção é, ao mesmo tempo, evidência da realização dos cursos. Logo, entende-se que a segunda irregularidade na formação do processo consistiu em acolher as alegações da entidade avaliadora, sem, ao mesmo tempo, rever o critério de quantificação do dano ao erário e refazer o cálculo referente a cada contrato, conforme as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados pelo Instituto Lumen e pelo controle interno.

21.8 No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor nominal de R\$ 1.296.340,20, corresponde ao total dos pagamentos efetuados à Fundação Renato Azeredo no âmbito dos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999 porque tal entidade não forneceu a cópia de folhas de frequência, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005 (peça 2, p. 202-203).

21.9 Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que os 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 do contrato celebrado, a Fundação Renato Azeredo 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. 278-280).

21.10 Por força do disposto no art. 30, *caput* e § 1º, da IN - STN 1/1997, então vigente, c/c os termos da cláusula nona do termo do convênio (peça 1, p. 57-59), caberia à Setascad/MG manter arquivados em boa ordem os documentos comprobatórios da regularidade da execução do objeto do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente. Todavia, os documentos que a comissão solicitou à conveniente e às entidades executoras não estão incluídos entre aqueles previstos no termo do convênio.

21.11 Seja como for, importa salientar 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. 234-254).

21.12 Por seu turno, o Instituto Lumen informou que a entidade executora não cumpriu integralmente as expectativas do Planfor, incorrendo nas seguintes irregularidades: a) não atingiu o indicador de eficiência esperado para alguns cursos; b) não cumpriu adequadamente as cláusulas contratuais no que diz respeito ao fornecimento de material didático, ajuda alimentação e, principalmente, ajuda transporte (peça 3, 184-190).

21.13 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.

21.14 Dito isso, é importante frisar que a SFC/CGU recomendou que o gestor responsável pelo programa Planfor aprofundasse a apuração documentada na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 252). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 2, p. 144).

21.15 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.

21.16 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.

21.17 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, p.236). 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%.

21.18 Para tanto, é oportuno esclarecer que o contrato firmado pelas entidades executoras tolerava a evasão de até 10% do número de treinandos. Se houvesse evasão superior ao limite permitido, deveria ser efetuado o desconto do valor integral correspondente a cada treinando desistente na última parcela do pagamento (cláusula sexta, inciso VII, do contrato 110/1999; peça 1, p. 279).

21.19 Segundo a fiscalização realizada pela SFC, houve uma taxa de evasão entre 13% e 22% nas turmas ministradas pela Fundação Renato Azeredo (peça 1, p. 242). Considerando uma taxa de evasão média de 20% e aplicando o critério acima proposto ao presente caso, chega-se ao seguinte resultado:

INEXECUÇÃO CONTRATUAL - Turmas com evasão > 10%								
CONTRATO				TURMAS COM EVASÃO > 10%				
Número	Valor	Qtde. de turmas	Custo médio	% das turmas com evasão > 10% apurado pela SFC	Qtde. de turmas com evasão > 10%	Taxa média de evasão nas turmas da FRA apurado pela SFC	Índice de desistências nas turmas da FRA	Valor da inexecução contratual
(A)	(B)	(C=A/B)	(G)	(H=B*G)	(I)	(J=H*I)	(K=C*J)	
110/99	434.455,20	160	2.715,34	14,42%	23,072	17,5%	4,038	10.964,54
147/99	420.120,00	134	3.135,22	14,42%	19,323	17,5%	3,382	10.603,31
156/99	163.845,00	100	1.638,45	14,42%	14,42	17,5%	2,524	4.135,45
159/99	277.920,00	123	2.259,51	14,42%	17,737	17,5%	3,104	7.013,52
Dano decorrente das turmas com evasão > 10%								32.716,82
Valor do dano ao erário								32.716,82

Fonte: contratos e termos aditivos (peça 1, p. 277, 305, 321 e peça 2, p. 22, 41, 66, 78 e 100)

21.20 De acordo com a cláusula sexta do contrato, o dado referente à evasão implicaria em desconto da última parcela (peça 1, p. 279). Sendo assim, propõe-se adotar a data do último pagamento de cada contrato para fins de atualização do valor do dano ao erário.

21.21 Ainda no tocante à quantificação do dano, é oportuno lembrar que a comissão de TCE apurou que houve uma devolução de R\$ 5.760,00, em 28/2/2000 (peça 2, p. 17-19). Dessa forma, entende-se que essa quantia deve ser deduzida do valor nominal acima informado.

21.22 Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c a cláusula segunda do contrato firmado com as entidades executoras, a Setascad/MG deveria acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, e tomar as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 47 e 277). 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. 241).

21.23 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. 252).

21.24 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).

21.25 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.

21.26 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 pela 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.

21.27 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 de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo, entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, foram regularmente citados nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa da Fundação Renato Azeredo, 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 tem conhecimento das irregularidades ocorridas na execução Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, desde 2005. Naquela ocasião, ela apresentou sua primeira defesa, mas não conseguiu contestar os fatos e nem elidir a sua responsabilidade pelo dano ao erário.

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 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999. Constata-se, porém, que o critério de quantificação do dano, adotado pela comissão de TCE, é inadequado, prejudicial para os responsáveis e leva ao enriquecimento sem causa da União.

25. Considerando que não há elementos nos autos suficientes para quantificar com razoável segurança o valor do dano e que eventual ação desse Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao eventual benefício, propõe-se estimá-lo com base no resultado da fiscalização realizada pela SFC e apresentado na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF. Nesses termos, o valor nominal do dano é de R\$ 32.716,82, decorrente da inexecução dos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, cujo marco para atualização monetária e incidência de juros é 13/1/2000. Dessa quantia deve ser abatida a devolução de R\$ 5.760,00, ocorrida em 28/2/2000 (parágrafos 21.19 até 21.21 desta instrução).

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

27. Por fim, cumpre consignar que o TCU sedimentou entendimento de que o exercício do controle financeiro da Administração Pública não se coaduna com a presunção da boa-fé, a qual deve ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos. Essa interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade (vide Acórdãos 203/2010, 276/2010, 621/2010, 860/2009, 1.157/2008, 1.223/2008 e 1.322/2007, todos do Plenário).

28. Nesse contexto, e após o exame de toda a documentação constante dos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta da Sra. Maria Lúcia Cardoso. Com efeito, a ex-secretária não alcançou o intento de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

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

a) acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Maria Lúcia Cardoso, para, no mérito, julgar irregulares suas contas, condená-la ao pagamento do valor nominal de R\$ 32.716,82, deduzido da devolução de R\$ 5.760,00, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c os termos do art. 267 do Regimento Interno do TCU;

b) excluir a Fundação Renato Azeredo da relação processual destes autos, com fundamento no art. 212 do Regimento do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012

c) dar ciência à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego de que o critério inadequado e injusto utilizado na quantificação do dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, celebrado com a extinta Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), bem como o longo período de treze anos que o ministério levou para instaurar e concluir a fase interna da tomada de contas especial, objeto do TC 032.437/2013-7, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de educação previstas nos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, firmados entre a Setascad/MG

e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. 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”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar **irregulares** as contas da Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53), ex-dirigente da extinta Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), no período de 11/5/1999 a 6/2/2001, e condená-la ao pagamento da quantia a seguir especificada, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação vigente:

a.1) composição do débito:

Data do Evento	Débito/Crédito	Valor Original (R\$)
13/1/2000	D	32.716,82
28/2/2000	C	5.760,00

Valor atualizado até 8/7/2016: R\$ 75.565,36.

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 de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo 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 Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), bem como o longo período de treze anos que o ministério levou para instaurar e concluir a fase interna da tomada de contas especial, objeto do TC 032.437/2013-7, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente da inexecução parcial das ações de educação previstas nos Contratos 110/1999, 147/1999, 156/1999 e 159/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais – Fundação Renato Azeredo.

2. Em sua cota de participação à peça 45, a douta representante do **Parquet** especializado, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, dissentiu em parte dos encaminhamentos propostos pela Secex-MG, conforme parecer transcrito a seguir:

Em cumprimento de determinação do então Relator, eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa (peça 12), foram realizadas as citações dos responsáveis nos autos – Senhora Maria Lúcia Cardoso e Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas

Gerais (Fundação Renato Azeredo) – acerca de irregularidades ocorridas na execução dos Contratos n.ºs 110, 147, 156 e 159, firmados no ano de 1999, cujas despesas foram cobertas com os recursos públicos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados pela Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente em Minas Gerais (SETASCAD/MG) no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n.º 035/99-SETASCAD/MG. Em virtude de lapso processual, os expedientes citatórios não compreenderam o Contrato n.º 164/99, restando na atualidade inviável dar continuidade ao processo para sanear a questão, conforme entendimento desenvolvido pela Unidade Técnica (item 20.12 da peça 42).

2. Examinadas as alegações de defesa dos responsáveis, a Secex/MG concluiu, com base nos documentos disponíveis e nos procedimentos adotados nas apurações, pela inexistência de elementos suficientes para quantificar com razoável segurança o valor do dano advindo da inexecução parcial dos cursos de treinamento e qualificação profissional. Todavia, considerando os resultados da fiscalização realizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC), a Unidade Técnica adotou o parâmetro de 14,42% de turmas com taxa de evasão superior a 10% e, ainda, a média de evasão de 17,25% em cada turma, obtendo-se daí, por estimativa, o valor do dano por inexecução contratual de R\$ 32.716,82, à data de 13/01/2000, para o conjunto total dos contratos, indicada também a devolução ocorrida em 28/02/2000, na importância de R\$ 5.760,00 (itens 21.16/21.21 da peça 42).

3. A responsabilidade pelo dano foi atribuída à Senhora Maria Lúcia Cardoso, na qualidade de dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente em Minas Gerais (SETASCAD/MG), em virtude das falhas (omissões) ocorridas no acompanhamento, avaliação de supervisão das ações de educação que compunham o objeto dos contratos firmados, sobretudo pela ausência de providências para corrigir as irregularidades apontadas pelo Instituto Lúmen ou para exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pela entidade executora. A proposta de julgamento de irregularidade das contas da responsável e de respectiva condenação ao ressarcimento do débito compreende, também, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92.

4. Além disso, na mesma linha do entendimento anteriormente desenvolvido a respeito do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Fundação Renato Azeredo), em virtude do longo decurso de tempo desde a execução contratual, a proposta da Unidade Técnica é por excluir dos autos a referida entidade, ante a falta dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo (itens 20.7/20.11 e 30, letra “d”, da peça 42).

5. De início, depreende-se que o objetivo da determinação do Relator consiste em observar a jurisprudência predominante do Tribunal e em buscar uma uniformidade de procedimentos no exame da utilização de recursos do FAT nas ações de qualificação profissional de trabalhadores, tomando-se como parâmetros as metodologias e os critérios adotados na tese defendida pelo representante deste Ministério Público no processo TC-026.171/2013-9.

6. Nesse contexto, relembre-se que as apurações do Tribunal, inicialmente sobre as ações executadas pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF) em 1999, evidenciaram que o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) funcionava de forma precária em praticamente todo o país. Comprovou-se a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais falta de definição pelo Ministério do Trabalho e Emprego das diretrizes dos cursos a serem ministrados, ausência de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos e tolerância à dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor compôs um contexto que, nas deliberações do TCU nos casos concretos, foi considerado para definir o grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF.

7. Das inúmeras deliberações proferidas pelo Tribunal a respeito da matéria ao longo dos anos, interessa de forma mais relevante aos presentes autos o parâmetro ali fixado para o exame da fase de execução das ações conveniadas ou contratadas, particularmente nos votos acolhidos nos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005 e 2027/2008 do Plenário, no sentido de considerar

aptos a afastar a incidência de débito os documentos que comprovassem a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.

8. Nesse quesito, em consonância com a linha de raciocínio desenvolvida pela Unidade Técnica (itens 21.12/21.13 da peça 42), aproveita-se o conteúdo do relatório de avaliação elaborado pelo Instituto Lúmen como meio indireto de prova de execução parcial das ações de qualificação profissional previstas nos contratos, evidenciando-se descabido impugnar a totalidade dos recursos despendidos. De fato, os resultados apontados pelo Instituto foram, entre outros aspectos, no sentido de que a grande maioria dos cursos obteve indicadores de eficiência melhores do que os determinados nos contratos (quadro à peça 3, p. 187), o que implica concluir que havia instrutores e instalações físicas para as aulas, foram ministrados cursos e houve anotação da frequência dos alunos.

9. Nessa perspectiva e considerando também que a avaliação feita pelo Instituto Lúmen se deu por amostragem, pondera-se pela adequada pertinência do critério estimativo desenvolvido pela Unidade Técnica, com base nos parâmetros obtidos na fiscalização realizada pela Secretaria Federal de Controle, para quantificar o valor do débito de responsabilidade da Senhora Maria Lúcia Cardoso.

10. Quanto à responsabilidade da Fundação Renato Azeredo, o decurso de mais de 16 (dezesseis) anos entre o recebimento dos valores dos contratos e o chamamento da instituição executora dos cursos a responder mediante citação (peças 36 e 38), agregado à ausência de cláusula contratual específica acerca da guarda temporal de documentos, autoriza, em vez de ser excluída a responsabilidade da instituição da relação jurídica processual (pois, afinal, a entidade executou as ações), que seja arquivado o processo nesse caso, em virtude do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da instituição.

11. Por fim, resta avaliar a viabilidade de aplicar sanção de multa à responsável Senhora Maria Lúcia Cardoso, sob a perspectiva do decurso ou não do prazo prescricional, na espécie para a pretensão punitiva pelo Tribunal. Como se sabe, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência restou assente na sessão extraordinária de 08/06/2016, mediante o Acórdão n.º 1441/2016-TCU-Plenário, que a pretensão punitiva a cargo do Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos), iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplica-se ainda a regra de transição prevista no art. 2028 do Código Civil, na linha dos recentes julgados como os Acórdãos n.ºs 1520/2016 e 1641/2016 do Plenário, e 3931/2016 da 1.ª Câmara.

12. Uma vez que as transferências para as execuções contratuais ocorreram no período de 21/10/1999 a 13/01/2000, findou o prazo prescricional decenário em 11/01/2013 (dez anos após a entrada em vigor do novo Código Civil, ocorrida em 11/01/2003), data anterior à do ato que ordenou a citação da responsável Senhora Maria Lúcia Cardoso (28/04/2015; peça 15), cujo efeito seria o de interromper a prescrição da pretensão punitiva. Portanto, é juridicamente inviável aplicar penalidade à responsável, ante o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.

13. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, na essência, de acordo com a proposta da Unidade Técnica, nos termos da instrução e do parecer às peças 42/44, sugerindo, contudo, sejam efetuados os seguintes ajustes:

a) indicar, como fundamento para o julgamento de irregularidade das contas da responsável Senhora Maria Lúcia Cardoso, as alíneas “b” e “c” do art. 16, inciso III, da Lei n.º 8.443/92;

b) não aplicar sanção de multa à Senhora Maria Lúcia Cardoso, em virtude do decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal; e

c) com amparo no art. 212 do Regimento Interno c/c o art. 6.º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, arquivar o processo sem julgamento de mérito em relação à responsabilidade da Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais



(Fundação Renato Azeredo), em virtude da ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular relacionados com o exercício do contraditório e da ampla defesa.

É o Relatório.