GRUPO II – CLASSE ___ – Segunda Câmara
TC 031.049/2013-3
Natureza: Tomada de Contas Especial.
Unidade: Secretaria de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG).
Responsáveis: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (18.720.938/0001-41) e Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53).
Representação legal: Maria Lúcia Cardoso: Walter Bernardes de Castro (OAB/MG 90.480); Marcelo de Castro Moreira (OAB/MG 71.939); Renata Souto Andrade (OAB/MG 64.294); e Rita de Cássia Correa Camargo Costa (OAB/MG 74.878); Audrey Silveira Batista (OAB/MG 78.112) e Guilherme Gomes Sabino (OAB/MG 152.970) - (peça 49); Fundep: Bruno de Moura Teatini (OAB/MG 59.250); Daniel Fidélis de Oliveira (OAB/MG 106.679) e Cássia Poliana de Ávila Nunes (OAB/MG 130.556) - (peça 41).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO PLANFOR. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO OBJETO. DEFICIÊNCIAS NA FASE INTERNA DA TCE. IMPOSSIBILIDADE DE CÁLCULO DO DÉBITO. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. NÃO COMPROVAÇÃO DE QUE OS RECURSOS FORAM INTEGRALMENTE EMPREGADOS EM AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL. CONTAS IRREGULARES DA GESTORA. EXCLUSÃO DA ENTIDADE CONTRATADA DA RELAÇÃO PROCESSUAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial analisada pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais nos termos a seguir reproduzidos, a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 79-81):

"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 Secretária 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 no Contrato 90/1999.

2. O referido contrato foi firmado pela Setascad/MG com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), 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 2, p. 246).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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. 58). 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. 44-46 e 84-86).

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. 70; peça 4, p. 4), 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$ 15.345.987,01, 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. 164-252).

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 3, 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 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, celebrado pela Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), cujos recursos foram pagos em parcelas, conforme segue discriminado (peça 4, p. 6-8):

	Parcela	Ordem Bancária	Data	Valor (R$)
Contrato 57/99	1ª	1030	27/9/1999	502.348,68
	2ª	1648	3/11/1999	502.348,68
	3ª	1862	22/11/1999	753.523,02
	4ª	2420	22/12/1999	753.523,02
	5ª	2194	24/12/1999	152.064,00

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

	6ª	2422	22/12/1999	152.064,00
	7ª	2634	29/12/1999	28.080,00
	8ª	0051	14/01/2000	28.080,00
Total dos pagamentos do Contrato 57/99				2.872.031,40
Contrato 69/99	1ª	1303	18/10/1999	72.224,00
	2ª	1647	3/11/1999	72.224,00
	3ª	2055	29/11/1999	108.336,00
	4ª	2361	20/12/1999	108.336,00
	5ª	2538	24/12/1999	28.800,00
	6ª	0045	13/01/2000	28.800,00
Total dos pagamentos do Contrato 69/99				418.720,00
Contrato 112/99	1ª	1799	16/11/1999	13.850,40
	2ª	1942	25/11/1999	13.850,40
	3ª	2249	16/12/1999	20.775,60
	4ª	2536	24/12/1999	18.375,60
	5ª	0049	14/01/2000	2.400,00
Total dos pagamentos do Contrato 112/99				69.252,00
Contrato 115/99	1ª	1722	9/11/1999	35.996,00
	2ª	2166	13/12/1999	71.992,00
	3ª	2251	18/12/1999	71.992,00
	4ª	2729	31/12/1999	22.450,00
	5ª	0050	14/1/2000	22.450,00
Total dos pagamentos do Contrato 115/99				224.880,00
Contrato 144/99	1ª	1760	11/11/1999	10.800,00
	2ª	1915	24/12/1999	10.800,00
	3ª	2170	13/12/1999	16.200,00
	4ª	2306	17/12/1999	16.200,00
Total dos pagamentos do Contrato 144/99				54.000,00
Contrato 149/99	1ª	1700	8/11/1999	42.595,20
	2ª	1967	26/11/1999	42.595,20
	3ª	2321	17/12/1999	63.892,80
	4ª	2635	29/12/1999	63.892,80
	5ª	2638	29/12/1999	10.350,00
	6ª	2639	29/12/1999	10.350,00
Total dos pagamentos do Contrato 149/99				233.676,00
Total dos pagamentos efetuados				3.872.559,40

12. Em 1/2/2010, 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. 101-109).

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$ 3.872.559,40. E, por fim, manteve a imputação de responsabilidade apenas sobre a Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 4, p. 30-34).

14. Nesses termos, o processo foi encaminhado à SFC/CGU em 19/4/2013 (peça 4, p. 82).

15. Em seu Relatório de Auditoria 765/2013, datado de 14/6/2013, 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. 97-99).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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 11/10/2013 (peça 4, p. 100-107).

EXAME TÉCNICO

17. Em cumprimento ao Despacho do Diretor (peça 36), esta Secex/MG promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), mediante os Ofícios 3.094/2015 e 3.095/2015-TCU/Secex-MG, datados de 23/11/2015 (peças 37 e 38). Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 39 e 43. Posteriormente, a citação foi refeita, para fins de regularidade processual, por meio dos Ofícios 642/2016 e 643/2016-TCU/Secex-MG, datados de 22/3/2016 (peças 50 e 51). Os responsáveis tiveram ciência da citação, de acordo com os avisos de recebimento juntados às peças 52 e 76, 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 48).

18.1 Conforme o teor dos Ofícios 3.095/2015 e 642/2016-TCU/Secex-MG, de 23/11/2015 e 22/3/2016, respectivamente (peças 37 e 51), 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 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, celebrados entre a Setascad/MG e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep).

18.2 A defendente deixou de apresentar defesa quanto à citação realizada por meio do Ofício 642/2016, dentro do prazo por ela solicitado (concedido nos termos do art. 183, parágrafo único, do RI/TCU), tendo atendido apenas à primeira citação por meio de documento intempestivo (peça 48). Ainda que na primeira citação tenha sido omitido o valor do contrato 115/1999 do cômputo do débito, entende-se que as alegações apresentadas respondem também à segunda citação, visto que a estratégia de defesa utilizada não focalizou a execução de cada contrato, mas nas condições de execução, acompanhamento e prestação de contas pactuadas com a Setascad para o conjunto de contratos firmados.

18.3 Em manifestação preambular, a defendente anota que, em 20/1/15, esta unidade técnica propôs o arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Apesar disso, o ministro-relator decidiu promover a citação de responsáveis, a exemplo do entendimento adotado no TC 026.171/2013-9.

18.4 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 iliquidáveis.

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

18.6 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 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

18.7 Prosseguindo no mérito, a ex-secretária sustenta que houve 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 inexiste 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 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) decotar da obrigação de restituir ao erário todas as verbas sobre as quais não incidam indícios de irregularidades na prestação dos serviços pelo IET, de modo proporcional ao número de turmas para os quais tenham sido apontadas irregularidades, recalculando-se a correção monetária;

d) garantir a produção de todos os meios de prova admitidos em Direito, nos termos do art. 162 do Regimento Interno do TCU, em especial prova pericial contábil.

19. <u>Alegações de defesa da Fundep</u> (peças 42 e 53-71)

19.1 Conforme o teor dos Ofícios 3.094/2015-TCU/Secex-MG, de 23/11/2015, e 643/2016-TCU/Secex-MG, de 22/3/2016 (peças 38 e 50), 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 de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) não comprovou, com documentos idôneos e consistentes, a execução do treinamento em consonância com os termos dos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999.

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 quinze anos depois do término dos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, ocasião em que a documentação já havia sido eliminada.

19.3 Acrescenta que os 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 (julho/2005), que ela mantivesse os documentos da prestação de contas em arquivo, nem agora, quinze anos depois da execução do contrato.

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 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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 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 quinze anos dos eventos relatados.

19.7 Com o intuito de demonstrar a execução dos cursos e a forma como foi realizado o acompanhamento pelo Instituto Lumen, junta documentação comprobatória às peças 53-71.

19.8 Contesta, por fim, a caracterização do dano, eis que o suposto prejuízo não estaria lastreado em documentos probatórios.

19.9 Nesses termos, a Fundep requer a adoção das seguintes medidas:

a) extinguir o feito sem julgamento do mérito, tendo em vista não teria sido concedida, tempestivamente, oportunidade de manifestação e de juntada de documentos; ou

b) acolher a prescrição do direito de imputar-lhe débito, extinguindo-se o feito com julgamento do mérito; ou

c) permitir à defendente agregar ao alegado, em observância ao contraditório e ampla defesa, os documentos e demais provas que vier a obter, para todos os fins de direito.

Análise das alegações de defesa

20. <u>Análise das questões preliminares</u>

20.1 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. 4-18 e 73-75).

20.2 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. 42);

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. 44).

20.3 Dessarte, entende-se que não houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa da ex-secretária. Primeiro, porque cabia à convenente 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.

20.4 Com relação à Fundep, 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. 159). Todavia, inúmeras executoras informaram que os documentos foram descartados depois do transcurso de cinco anos (peça 2, p. 166-167).

20.5 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

***In casu**, a primeira notificação da Fundep ocorreu em 14/12/2015, ocasião em que esta Secex/MG promoveu a citação da referida entidade (peças 38 e 43).*

20.6 Ademais, é relevante anotar que não havia regra nos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundep (peça 1, 249-253), 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.

20.7 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).

20.8 Diante do exposto, propõe-se excluir a Fundep 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.

21. <u>Análise das questões de mérito</u>

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 11/10/2013 (peça 1, p.13; e peça 4, p. 107). 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. 152). 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. 159).

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. 167).

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$ 15.345.897,01. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 2, p. 248-250).

21.5 Verifica-se, entretanto, que foi promovida a citação apenas da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 2, p. 250-252 e peça 3, p. 4-5). 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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. 73-77).

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$ 3.872.559,40, corresponde ao total dos pagamentos efetuados à Fundep no âmbito dos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, porque tal entidade não forneceu a cópia de folhas de frequência e o comprovante de entrega do vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005 (peça 2, p. 159).

21.9 Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que o contrato não obrigava 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 Fundep 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. 250-251).

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. 52-53), 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 convenente 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. 204-224).

21.12 Por seu turno, o Instituto Lumen informou que a entidade executora não cumpriu integralmente as expectativas do Planfor, visto que otimizou de forma parcial os investimentos recebidos no desenvolvimento de seus cursos, tendo em vista as expectativas do Planfor em relação à taxa de evasão (peça 3, 186-191).

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. 224). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 2, 152-155).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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, 206). 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; peça 1, p. 208).

21.19 Segundo a fiscalização realizada pela SFC, houve uma taxa de evasão entre 12% e 14% nas turmas ministradas pela Fundep (peça 1, p. 212). 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* (A)	*Qtd. de turmas* (B)	*Custo médio* (C=A/B)	*% das turmas com evasão > 10% apurado pela SFC* (G)	*Qtd. de turmas com evasão > 10%* (H=B*G)	*Taxa média de evasão nas turmas da Fundep apurado pela SFC* (I)	*Índice de desistências nas turmas da Fundep* (J=H*I)	*Valor da inexecução contratual* (K=C*J)
57/99	*2.872.031,40*	*654*	*4.391,49*	*14,42%*	*94,307*	*13%*	*12,250*	*53.797,69*
69/99	*418.720,00*	*30*	*13.957,33*	*14,42%*	*4,326*	*13%*	*0,562*	*7.843,29*
112/99	*69.252,00*	*34*	*2.036,82*	*14,42%*	*4,903*	*13%*	*0,637*	*1.297,20*
115/99	*224.880,00*	*0*		*14,42%*	*0*	*13%*		*0,00*
144/99	*54.000,00*	*4*	*13.500,00*	*14,42%*	*0,577*	*13%*	*0,075*	*1.011,51*
149/99	*233.676,00*	*69*	*3.386,61*	*14,42%*	*9,950*	*13%*	*1,292*	*4.377,12*
Dano decorrente das turmas com evasão > 10%								*68.326,80*
Valor do dano ao erário								*68.329,80*

Fonte: contratos e termos aditivos (peça 1, p. 249; 272; 303 e peça 2, p. 4; 24 ;43; 50; 68; 86; 104; 118 e 137)

21.20 De acordo com a cláusula sexta do contrato, o dado referente à evasão implicaria em desconto da última parcela (peça 1, p. 251). 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 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

avaliar a execução dos serviços, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, e tomar as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 42 e 249). 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 3, p. 47).

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

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. 216).

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 Conforme previa a cláusula sexta dos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, o pagamento das parcelas dos contratos estava condicionado à apresentação de relatórios à entidade avaliadora, ao saneamento das irregularidades constatadas e à observância das seguintes condições: i) 1ª parcela: entrega das fichas de identificação de turma e correspondentes fichas de matricula relativas a 5% das turmas; ii) 2ª e 3ª parcelas: execução respectiva de 30% e 60% da carga horária, calculada pela entidade avaliadora; e iii) 4ª parcela: avaliação final das ações desenvolvidas e entrega dos documentos pendentes (peça 1, p. 251).

*21.26 **In casu**, verifica-se que o Instituto Lumen apontou que a Fundep descumprira parcialmente o contrato ao não atingir o indicador de eficiência esperado em decorrência da taxa de evasão maior que a admitida. Contudo, os elementos constantes nos autos indicam que a Setascad/MG não adotou nenhuma providência no sentido de corrigir tais irregularidades ou promover o desconto da quantia devida, mesmo estando ciente da inadimplência contratual.*

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

21.28 Também é verdade que a SPPE/MTE aprovou a prestação de contas final das ações desenvolvidas pela Setascad/MG (peça 1, p. 146). Todavia, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, pois atua de forma autônoma e independente (vide Acórdãos 2.105/2009 e 2.331/2008 da 1ª Câmara; 892/2008 e 212/2002 da 2ª Câmara).

21.29 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 Fundep, no âmbito dos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999.

21.30 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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 Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas nos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, foram regularmente citados nestes autos. No entanto, entende-se que houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa da Fundep, pois a referida entidade não foi notificada na fase interna da TCE, bem como a sua citação ocorreu depois do transcurso de mais de quinze 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 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999. 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 decorrente da inexecução dos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999 é de R$ 68.326,80, cujo marco para atualização monetária e incidência de juros é a data do último pagamento de cada contrato. (Parágrafos 21.19 até 21.20 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 dos convênios 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:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

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$ 68.329,80 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 de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) 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 031.049/2013-3, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de educação previstas nos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep).

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$)
29/12/1999	D	24.997,69
14/1/2000	D	28.800,00
13/1/2000	D	7.843,29
14/1/2000	D	1.297,20
17/12/1999	D	1.011,51
29/12/1999	D	4.377,12

Valor atualizado até 15/7/2016: R$ 193.823,61.

b) aplicar à Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação 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 Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) da relação processual deste TC 031.049/2013-3, com fundamento no art. 212 do Regimento do TCU c/c os termos do art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

e) 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 031.049/2013-3, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de educação previstas nos Contratos 57/1999, 69/1999, 112/1999, 115/1999, 144/1999 e 149/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep).”

2. O representante do Ministério Público especializado junto ao TCU, Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, emitiu parecer parcialmente favorável ao encaminhamento acima, conforme a seguir transcrito (peça 83):

“*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 Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, em razão de irregularidades praticadas na execução dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad, celebrado com o Ministério do Trabalho e Emprego.*

O objeto do acordo era ‘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, visando a construir, gradativamente, oferta de educação profissional permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacitação e competência existente nessa área, contribuindo para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, permanência no mercado de trabalho, aumento da produtividade e redução dos níveis de desemprego e subemprego’.

No caso específico deste feito, apuram-se possíveis danos ao erário decorrentes dos contratos 057/1999, 069/1999, 112/1999, 144/1999 e 149/1999, celebrados entre aquele órgão estadual e a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep.

Em oportunidade anterior em que me manifestei nos autos (parecer de peça 30), dissenti da proposta da unidade técnica de arquivar os autos, por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Sugeri que fosse realizada a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da instituição que se utilizou dos recursos para promover as ações educacionais: a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep.

Assim me pronunciei tendo em vista a existência de processo pendente de mérito – o TC 026.171/2013-0 – em que se examinava situação assemelhada ao caso concreto versado neste feito, envolvendo a mesma responsável: a Sra. Maria Lúcia Cardoso, em razão de irregularidades na execução de ações financiadas com os recursos do acordo celebrado entre a União e a Setascad/MG.

Vossa Excelência acolheu a preliminar suscitada e determinou a citação dos responsáveis (despacho de peça 33).

As imputações feitas à responsável referem-se ao fato de não ter adotado as medidas necessárias à correta utilização dos recursos federais recebidos por meio de convênio, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados, e de comprovar que os recursos foram integralmente empregados em ações de qualificação profissional (cf. ofício de citação à peça 37).

Analisadas as defesas apresentadas, a unidade técnica propugna o julgamento das contas da então gestora estadual pela irregularidade, condenação em débito e aplicação de multa proporcional. Para definir o ***quantum debeatur****, a unidade técnica utilizou critério estimativo dos valores a serem ressarcidos baseando-se em apurações do Instituto Lumen, que apontou ter a Fundep descumprido parcialmente o contrato em razão de ter ocorrido taxa de evasão maior que a admitida.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

Assim, calculou o montante histórico do débito em R$ 68.329,80, num total de R$ 3.872.559,40 de recursos geridos no âmbito dos contratos em investigação neste feito.

Quanto à Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep), a Secex-MG propõe excluí-la da relação processual, tendo em vista o longo tempo decorrido entre os fatos e até sua primeira notificação (ocorrida somente no TCU) e o prejuízo que essa situação acarreta ao contraditório e à ampla defesa.

Com as devidas vênias, discordo parcialmente do encaminhamento alvitrado na instância técnica.

Entendo que deve prevalecer na espécie o mesmo desfecho do Acórdão nº 6704/2015-1ª Câmara, em que o Tribunal, seguindo o voto condutor do Ministro José Múcio, considerou que, embora os contratos firmados pela Setascad/MG se revelem eivados de irregularidades, as falhas ocorridas na instrução da TCE na fase interna e a falta de informações seguras configuram situação a evidenciar ausência de elementos suficientes nos autos para quantificar, com razoável segurança, o valor do eventual dano, seja integral, seja parcial.

Transcrevo a seguir trecho do voto do relator em que as razões para firmar esse entendimento são cristalinamente declinadas:

> *'7. Embora a jurisprudência do Tribunal admita, nas tomadas de contas especiais relativas ao Planfor, que a comprovação da execução contratual seja feita de forma simplificada, mediante a apresentação de elementos obrigatórios em qualquer treinamento, a saber, instrutores, treinandos e instalações físicas, no presente caso a efetiva prestação dos cursos não está adequadamente provada.*
>
> *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.*
>
> *9. No entanto, é preciso reconhecer a forma inadequada como foi conduzida esta tomada de contas especial em sua fase interna. O Instituto Lumen, responsável pelo acompanhamento dos contratos, que poderia dispor de elementos essenciais para a completa elucidação dos fatos, foi excluído do processo e isentado de responsabilidade pela comissão do Ministério do Trabalho e Emprego. Com isso, se perderam dados indispensáveis para o saneamento completo do processo.*
>
> *10. A meu ver, o fato de a entidade executora não ter apresentado os documentos solicitados pela comissão de TCE não constitui prova suficiente para impugnar o valor integral dos recursos transferidos. Por outro lado, tampouco há informações sólidas o bastante para se aferir que parcela das ações previstas foi executada, o que torna temerária, segundo entendo, a imputação de débito, seja integral, como sugerido pelo Ministério Público, ou parcial, ante a ausência de elementos suficientes nos autos para quantificar, com razoável segurança, o valor do eventual dano.*
>
> *11. Está claro para mim, entretanto, que houve irregularidades na execução dos contratos. Menciono, a respeito, o seguinte trecho do relatório do Instituto Lumen a respeito da Fundação Movimento Direito e Cidadania:*
>
> *'A entidade executora foi considerada parcialmente eficiente (5,00) na execução do PEQ/MG. Esse indicador de eficiência implica na análise da eficácia e da efetividade social das ações desenvolvidas, ou seja, a entidade executora necessita melhorar seus processos, tendo em*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.

vista atender às cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG (peça 3, p. 76)'.

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.'

Além dos pontos acima explanados de cunho mais geral que também se aplicam ao caso concreto ora sob análise, destaco ainda dois fatores que me conduzem a concluir pela inviabilidade de se imputar o débito alvitrado pela unidade técnica à Sra. Maria Lúcia Cardoso.

Em primeiro lugar, destaco a inexpressividade do valor do débito ao final concluído pela instância instrutiva, em comparação com o total dos recursos geridos no âmbito dos cinco contratos investigados neste processo. Enquanto o valor global desses contratos alcançou mais de 3,8 milhões de reais, a dívida que se pretende atribuir à responsável resulta em pouco mais de 68 mil reais, ou seja, algo próximo a 1,8% dos recursos repassados.

De outra parte, considero inadequada a metodologia utilizada pela unidade técnica para estimar o valor do débito, que levou em consideração a taxa de evasão dos cursos, situação que reclama a ponderação dos custos fixos do programa tais como a remuneração de instrutores e a aquisição de material didático, que não se reduzem na razão direta da evasão ocorrida. Assim, um eventual débito deveria levar em conta essa proporcionalização, cabendo excluir os custos fixos do impacto da evasão acima da meta, o que não ocorreu ***in casu****. Esse fato aumenta as incertezas a que se referiu o relator do julgado mencionado acima como precedente, inviabilizando uma justa imputação de débito.*

Todavia, tendo em vista que a defesa da responsável não logrou elidir, conforme bem demonstrado na instrução de peça 79, as imputações a ela feitas acerca da omissão em acompanhar a execução das ações de educação e/ou adotar providências no sentido de corrigir as irregularidades comunicadas pelo Instituto Lumen na execução dos contratos com a Fundep, cabe julgar irregulares as contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso, embora sem débito ou multa.

Incabível a aplicação de multa, eis que incide na espécie a prescrição punitiva, nos termos do Acórdão nº 1.441/2016, uma vez que os fatos remontam aos anos de 1999 e 2000 e a citação dos envolvidos somente ocorreu em novembro de 2015.

Ante o exposto, renovando vênias por dissentir parcialmente da proposta da Secex-MG, manifesto-me no sentido de que o Tribunal:

a) exclua a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa – Fundep da relação processual;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992, julgue irregulares as contas da Senhora Maria Lúcia Cardoso."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57948091.