

**PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL – PEÇA 30**

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 026.065/2013-4

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais

Responsáveis: Fundação Dom Bosco (17.278.904/0001-86) e Maria Lúcia Cardoso (245.380.356-53).

Advogados constituídos nos autos: Renata Souto Andrade (OAB/MG 64.294), Walter Bernardes de Castro (OAB/MG 90.480), Aline Oliveira Sant'Anna (OAB/MG 123.244), Rita de Cássia Correa Camargo Costa (OAB/MG 74.878) e Clésio César Galvão (OAB/MG 97.535).

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXECUÇÃO CONTRATUAL. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO DÉBITO APONTADO. ARQUIVAMENTO.**

**A descaracterização do débito impõe o arquivamento dos autos por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.**

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (peça 32), que contou com a anuência do titular daquela unidade (peça 34):

**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 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/MG (peça 1, p. 45-65) e Aditivo 1/1999 (peça 1, p. 81-87), Siafi 371621, celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego/MTE e a Setascad/MG, e cujo objeto 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 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"*, com vigência estabelecida, de acordo com a cláusula décima terceira do termo de convênio, para o período de 22/6/1999 a 28/2/2003 (peça 1, p. 45 e 63).

2. Cumpre ressaltar que, para a execução do referido Convênio, a Setascad/MG formalizou Contratos de Prestação de Serviços Técnicos Especializados com diversas Instituições. Assim, e em razão das irregularidades verificadas durante a execução, instauraram-se TCEs próprias, sendo que a presente Tomada de Contas Especial trata especificamente da análise das contas do contrato 104/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Fundação Dom Bosco, tendo por objeto *"o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para*

*execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999".*

3. O Contrato 104/1999 (peça 1, p. 198-202), no valor de R\$ 23.040,00, tinha por objeto o treinamento de 102 trabalhadores, distribuídos em 06 turmas e carga horária total de 960 horas. Foi assinado em 20/9/1999, e estabelecia a vigência até 30/11/1999. O 1º Termo Aditivo, assinado em 8/11/1999, prorrogou o prazo para 10/12/1999 (peça 1, p. 222-223).

### HISTÓRICO

4. O recurso previsto, para o exercício de 1999, referente à implementação do objeto do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999-Setascad/MG, foi orçado no valor de R\$ 21.118.000,00. No que se refere à contrapartida, foi estabelecido o valor de R\$ 4.223.600,00, a ser aplicado pela Conveniente (peça 1, p. 83-85).

5. Especificamente para o desenvolvimento das ações de educação profissional a serem prestadas pela Fundação Dom Bosco, foi previsto o valor de R\$ 23.040,00.

6. Para a celebração do referido contrato, a diretoria de qualificação profissional, órgão técnico da Superintendência de Relação do Trabalho (SRT) alegou que, "sem outra alternativa para que a Setascad/MG pudesse se desincumbir a tempo e modo das obrigações assumidas com o Ministério do Trabalho, através do Convênio assinado..., estava sendo compelida a se valer do instituto da dispensa de licitação..." (peça 1, p. 187-188).

7. O parecer jurídico Setascad/MG 61/1999, de 31/8/1999, opinou pela legalidade das contratações pretendidas, com fulcro nas disposições do inciso XIII, do artigo 24, da Lei 8666/1993 (peça 1, p. 191-192). O parecer técnico SEREHA/ATA 583/1999, da Assessora Chefa da Assessoria Técnica de Administração aprovou o parecer de ratificação de dispensa de licitação, ressaltando que a Assessoria não procedeu à análise de mérito do ato administrativo que autoriza a dispensa de licitação, quanto à razoabilidade, economicidade, moralidade e eficiência, por se tratar de ato praticado pela autoridade competente no exercício do poder discricionário (peça 1, p. 193-195). Com base no parecer citado, a Secretária de Estado, Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável arrolada neste processo, assinou o Ato de Dispensa de Licitação (peça 1, p. 197)

8. Em 2005, o processo de Tomada de Contas Especial foi instaurado com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de Minas Gerais, no exercício de 1999, por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, identificando os responsáveis e quantificando os prejuízos causados ao Erário, tendo em vista os fatos apontados no Relatório de Auditoria elaborado pela Secretaria Federal de Controle e na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, de 24/9/2001 (peça 1, p. 9).

9. O Relatório da Tomada de Contas Especial, de 7/10/2005 (peça 1, p. 237-325), informa que os trabalhos da Comissão se prenderam às entidades mencionadas na Nota Técnica 35, sendo analisados 82 contratos, distribuídos em 48 entidades, e que, nos casos de entidades que não apresentaram documentos contábeis e/ou pedagógicos que comprovassem a execução das ações contratadas, o valor do dano ao erário foi considerado o total do repasse por entidade.

10. Para a Comissão de TCE, a entidade não apresentou os documentos que atestassem o regular emprego dos recursos públicos e, por isto, o valor do dano causado ao erário seria o total de recursos recebidos pela Fundação Dom Bosco e não comprovados, no montante de R\$ 23.040,00 (peça 1, p. 298-300).

11. Transcrevemos, a seguir, trechos da conclusão, apresentada pela comissão de tomada de contas especial, apresentada no Relatório da TCE (peça 1, p. 322):

(...) f) Não vemos como responsabilizar os servidores da secretaria, pois entre eles havia a figura do Instituto que estava diretamente acompanhando a execução do programa e somente com o certificado de regularidade do Lúmen é que era realizado o pagamento das parcelas do contrato.

g) Observe-se que não havia designação de nenhum servidor da Setascad com responsabilidade de realizar o acompanhamento a não ser o Instituto, portanto, a nosso ver os responsáveis pelo dano ao

erário decorrem da ausência de acompanhamento mais efetivo, comprovado nos trabalhos de análise fundamentada nos relatórios da entidade avaliadora, onde verificamos que método utilizado foi *via* telefone e em alguns casos "in loco" e por amostragem.

h) Ao final, diante dos fatos de irregularidades detectadas pela Comissão com relação à fiscalização e execução das ações, **não ficou comprovado documentalmente** o cumprimento total dos objetos contratado, restando-nos a responsabilização pelo dano causado ao erário. Grifo nosso

12. Para a comissão de TCE, restou demonstrada a responsabilidade da Secretária de Estado e da Entidade contratada para a execução dos cursos, visto que se constatou que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas, e ainda a responsabilidade do Instituto Mariana Resende Costa – Lumen, contratado para realizar o acompanhamento, supervisão e avaliação do Plano Estadual de Qualificação Profissional de Minas Gerais/1999 (peça 1, p. 323-325).

13. Apesar de a comissão citar a responsabilidade da secretária de estado e da entidade contratada, e ainda, da Fundação Mariana Resende Costa, deixou de fazer a qualificação do responsável pela entidade contratada para fins de citação.

14. Em suas alegações apresentadas, a responsável, Sra. Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária da Setascad/MG, por intermédio de seus advogados, alegou violação do princípio processual do contraditório e da ampla defesa, não tendo a chance de produzir quaisquer provas em sua defesa antes da condenação.

15. Assim, não lhe pode ser atribuída a responsabilidade, considerando que as suas contas somente foram reformadas pelo TCU em decisão datada de 3/5/2002, época em que a defendente já não mais ocupava a pasta da Secretaria Estadual do Trabalho, e, portanto, não tinha mais competência para gestão dos contratos celebrados pela Setascad, àquela época, e a sua responsabilidade recai apenas no lapso temporal de 11 de maio de 1999 a 6 de fevereiro de 2001, período em que ocupou o cargo de Secretária Estadual do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente (peça 2, p. 65-67).

16. Assevera, ainda, que a responsabilização do servidor público ou de agente público (Secretário de Estado) somente pode ocorrer em caráter subsidiário e depois de condenado o Estado (que possui responsabilidade objetiva), mediante a instauração de processo disciplinar administrativo para verificação da culpa do agente; e ainda, que não obteve qualquer benefício em face dos atos praticados, e crê que a condenação deveria recair às entidades que receberam os recursos oriundos do FAT (peça 2, p. 6-18).

17. Em sua defesa, apresentada em 3/11/2005 (peça 2, p. 19-22), o diretor da Fundação Mariana Resende Costa (Fumarc/PUC Minas - Instituto de Pesquisa Lumen) ressaltou que a Fundação/Lumen realizou e concluiu o acompanhamento das turmas, processou os dados e informou à Setascad, consolidando-os em Relatório final. E que os relatórios do Módulo III contemplavam os dados por Entidade executora acompanhada, refletindo os dados quanto ao cumprimento das seguintes exigências contratuais: não cobrança de taxas, fornecimento de ajuda alimentação, fornecimento de material didático gratuito, fornecimento de ajuda transporte, divulgação do 0800 na sala do curso e divulgação das logomarcas.

18. Após a análise das alegações de defesa apresentadas, o Relatório Final da Tomada de Contas Especial, de 10/11/2005, apontou as seguintes irregularidades apuradas pela Comissão na execução do convênio (peça 2, p. 49-51):

- a) descumprimento do art. 30, da IN 01/1997, que prevê a guarda dos documentos pelo prazo de cinco anos após a aprovação da prestação ou tomada de contas;
- b) execução parcial ou inexecução das ações contratadas;
- c) publicação do extrato dos contratos na Imprensa oficial fora do prazo previsto na Lei 8.666/1993;
- d) contratação ausente de processo licitatório;

e) ausência da comprovação documental da aplicação dos recursos.

19. De acordo com o Relatório Final da TCE, as apurações promovidas pela Comissão, inseridas no item V - Conclusão, apontaram a existência de falhas administrativas, ilegalidades e danos ao Erário na implementação dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQ de 1999, a cargo da Setascad/MG. O dano financeiro ao Erário teve origem nas instituições executoras contratadas pela Setascad/MG, que não comprovaram a realização dos cursos de qualificação profissional por elas assumidas, embora tenham recebido integralmente o preço dos serviços contratados, além das ocorrências de execução parcial das ações contratadas (peça 2, p. 73).

20. A Comissão decidiu excluir a responsabilidade do diretor da Fumarc e manter a da Sra. Maria Lúcia Cardoso, responsável pela assinatura do convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99, objeto da Tomada de Contas Especial, pelo dano no valor original de R\$ 15.417.272,48 (peça 2, p. 73-77).

21. É importante salientar que, consta dos autos, o relatório de fiscalização 5717/2000 (peça 1, p. 147-153), realizado em 12/12/2000, pela Gerência Regional de Controle Interno em Minas Gerais, na Fundação Dom Bosco, sobre a execução do convênio firmado com a Setascad/MG, especificamente sobre o curso de Hidroponia, assinalando que, com base nos documentos e informações apresentadas pela coordenadora do centro de treinamento ocupacional da entidade executora, e também na entrevista efetuada junto aos alunos, o curso, objeto da fiscalização, foi realizado e que não houve evasão. Registrou ainda que, segundo consta no controle de frequência apresentado, dos 15 alunos que iniciaram o curso, todos terminaram e que não foi expedida nenhuma orientação sobre a matéria.

22. Passaremos a tratar, agora, do conteúdo do Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, de 14/2/2013 (peça 2, p. 202-214), ressaltando os procedimentos administrativos adotados com o objetivo de investigar a aplicação dos recursos do FAT repassados ao estado de Minas Gerais, em 1999, mas iniciados em 3/3/2005.

23. Após o recebimento do processo de Tomada de Contas Especial, a Controladoria-Geral da União - CGU (peça 2, p. 85-87) restituiu os autos para que fosse realizado o desmembramento do processo, em 2007, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, instaurando processos específicos por contrato ou entidade contratada, em virtude do entendimento aplicado pelo Tribunal de Contas da União, constante da Decisão 1.112/2000 - Plenário.

24. Em vista disso, com o desmembramento dos autos da TCE, que era constituído de seis volumes, com 1563 páginas, foram autuados 34 novos processos, por entidade executora contratada, sem emissão de novos relatórios ou revisão das apurações realizadas pela comissão de TCE anterior.

25. Os trinta e quatro processos de TCE, concluídos em 2009, foram encaminhados à CGU que mais uma vez os devolveu (peça 2, p. 101-105), para reavaliação quanto a não inclusão das entidades e de seus dirigentes no rol de responsáveis pelo prejuízo levantado.

26. Em seu relatório, a Comissão registrou também a publicação do Acórdão 1.842/2011-Plenário, pertinente à consulta formulada pelo Ministro do Trabalho e Emprego sobre a extensão, por analogia, das determinações proferidas nas Decisões Plenárias 1.112/2000 e 1.209/2002, do qual reproduzimos os seguintes subitens:

9.1.1. O comando insculpido no subitem 8.1 do Acórdão 1.112/2000 - Plenário o qual determinou a instauração de Tomada de Contas Especial referente a cada entidade contratada para a execução do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor no Distrito Federal, no exercício de 1999, referiu-se, de forma específica à execução do mencionado programa no âmbito daquele ente federado;

9.1.2. O comando insculpido no subitem 8.3 da Decisão n. 1.209/2002 - Plenário, endereçado à Secretaria Federal de Controle Interno, teve por escopo que aquele órgão de controle verificasse de modo específico, se as Tomadas de Contas Especiais relativas aos recursos do Planfor no Distrito Federal de 1996 a 1998 e 2000 foram instauradas, de forma individualizada, por entidade contratada para executar os cursos objeto dos convênios firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego;

9.1.3. A Tomadas de Contas Especiais que não se enquadram nas situações descritas nos subitens 9.1.1 e 9.1.2 supra devem observar as disposições prescritas na Instrução Normativa TCU 13/1996 ou na Instrução Normativa TCU 56/2007, conforme a data de ocorrência dos fatos, podendo o Tribunal, em virtude de racionalidade administrativa, nos casos concretos, determinar a instauração das Tomadas de Contas Especiais sob outros critérios.

27. Sobre os pareceres das áreas técnicas do conveniente nas fases de fiscalização da execução do objeto e de análise da prestação de contas (peça 2 p. 206-208), a Comissão ressaltou o seguinte, no Relatório da TCE:

(...) 18. De acordo com a Cláusula Segunda do Contrato (fl. 104) a Setascad/MG tinha obrigação de acompanhar, supervisionar e avaliar a execução pelos serviços contratados, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, em termos do previsto e realizado, assim como o nível de participação pelos treinandos e a eficácia, em termos de empregabilidade, tomando as medidas corretivas necessárias e notificando a contratada de quaisquer imperfeições ou irregularidades na execução dos serviços, fixando prazo para sua correção. Em adição, competia àquela Secretaria, conforme Cláusula Sexta do Contrato (fl. 106) realizar o pagamento pelas parcelas pactuadas à contratada, mediante a entrega pelas fichas de identificação das turmas e fichas de matrículas, do cumprimento da carga horária e da execução quantitativa e qualitativa do plano pedagógico das ações contratadas, todavia, não houve comprovação, por meio documental, que as ações contratadas foram executadas em sua totalidade ou que a análise da prestação de contas do contrato foi realizada e aprovada pela área competente daquela Secretaria no decorrer da vigência do contrato ou ao final dele. No presente caso, os documentos fiscais apresentados (fls. 115-21) tiveram seus pagamentos ordenados, sem informação do atesto e da comprovação da efetiva realização das ações contratadas que indicariam se houve a intermediação da colocação profissional do treinando e da elevação de sua escolaridade, objetivos do Planfor.

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

(...) No tocante à condução desta TCE (...) buscou-se, por meio de solicitações e diligências, coletar subsídios e documentos que amparasse o percentual de execução das ações contratadas, com vistas à quantificação do dano pertinente ao Contrato 104/99 e aditivo, desmembrado por recomendação da CGU, porém as diligências ficaram prejudicadas pela ausência da guarda documental, face o tempo decorrido, conforme relata o ofício GABINETE/SETE/MG 0263, de 18/6/2012 (fls. 336-49, 2º volume) e ofício SETE/GAB/MG 0290, de 12/7/2012 (fls. 343-49, 2º volume), relatando que a atual Secretaria de Trabalho e Emprego - SETE não dispõe dos documentos que comprovariam a realização das ações de qualificação contratadas.

(...) 23. Na diligência realizada para fins da verificação documental (fl. 379, 2º volume), verificou-se que a Fundação Dom Bosco, mesmo notificada pela SETE/MG (fls. 382-83) não respondeu àquela notificação, deixando de enviar os documentos comprobatórios da execução das ações contratadas. Convém registrar que o Relatório de Avaliação, apresentado pela Fundação Maria Resende "Lúmen" - entidade contratada para efetuar a supervisão do Programa Estadual de Qualificação do ano de 1999, à SETASCAD/MG (fls. 368-72, 2º volume) informa, dentre outros fatores, que a entidade foi considerada parcialmente eficiente na execução do PEQ/MG, necessitando melhorar seus processos para atender as cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG.

24. Por essa razão e pela ausência de elementos novos que atestem o cumprimento do objeto contratual e ante o não saneamento das irregularidades apontadas nos relatórios de TCE anterior em que os fatos estão circunstanciados (fls. 138-226 e 248-75, 2º volume), conclui-se que o dano causado ao Erário em função da inexecução das ações de qualificação profissional pertinentes ao Contrato nº 104/99 e aditivo firmado no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat 035/99-

SETASCAD/MG é de R\$ 23.040,00 (vinte e três mil e quarenta reais), correspondendo a 100% dos recursos públicos repassados à Fundação Dom Bosco.

28.Com relação ao Parecer do Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, item VIII do relatório complementar (peça 2, p. 212-213), transcrevemos abaixo trechos da manifestação apresentada nos autos:

(...) 30. Na opinião deste Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais, os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo da não comprovação da execução do objeto pactuado no Contrato 104/99 e aditivo firmado com a Fundação Dom Bosco, conforme previsto na alínea "a" do inciso II do artigo 38 da IN/STN 01/97.

(...) 32. Com relação à atribuição de responsabilidade, entendemos que esta deve ser imputada à Senhora Maria Lúcia Cardoso, ex-secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, que durante o período de vigência do Contrato 104/99 e aditivo era a pessoa responsável pela gestão dos recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/99-Setascad/MG, no entanto, não tomou as medidas para que tais recursos fossem corretamente utilizados, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados, conforme previsto no instrumento contratual e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional.

(...) 36. Vale lembrar que as entidades executoras não foram consideradas solidárias no dano ao erário apurada na TCE concluída em novembro de 2005, portanto, não foi notificada naquela época para o exercício do contraditório e da ampla defesa, sendo que incluir tal entidade nesta fase como sugerido pela CGU, implicaria em notificá-la após 12 anos do fato gerador, isto é, da assinatura do Contrato 104/99, que foi firmado em 20/9/1999 e aditivado em 8/11/1999, com vigência até 10/12/1999, abrindo-se uma possibilidade de se tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo, dentre vários, do julgamento exarado no TC 028.730/2011-9, Acórdão 4.565/2012, relativo à TCE do Contrato 109/96-PGE celebrado no âmbito do convênio MTb/Sefor/Codefat 14/96 - Setas/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas ilíquidáveis, com o consequente arquivamento do processo

29.O Relatório de Auditoria 744/2013, elaborado pela Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 19-23), concluiu pela responsabilidade da Sra. Maria Lúcia Cardoso, que deverá devolver o valor de R\$ 137.480,72.

30.No certificado de auditoria (peça 3, p. 25), o representante da CGU/MG certificou a irregularidade das contas, e o dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria, conforme parecer constante da peça 3, p. 26.

31.O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria e consequentes certificado de auditoria e parecer do dirigente da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, relativas à Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 31).

32.A instrução inaugural neste Tribunal (peça 7) informa que a comprovação da realização dos cursos se fez somente mediante a apresentação de notas fiscais porque não se exigiu, à época da prestação de contas, documentos diversos previamente.

33.Informa, ainda, que não seria razoável exigir tais documentos após o lapso de quatorze anos dos eventos relatados e que o relatório Lumen, "bem como as notas fiscais apresentadas, indicam, se não com total segurança, mas com clara expectativa, que os cursos contratados foram ministrados".

34.Desta feita, a referida instrução propõe o arquivamento dos autos por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

35.A relatora dos autos (peça 11), fazendo uma comparação com os autos do TC-026.171/2013-9, que também trata de TCE instaurada em desfavor da mesma responsável, por fatos da mesma natureza aos discutidos nestes autos, entendeu ser necessário a realização das citações dos responsáveis, assim como determinados naqueles autos, ora considerado paradigma.

**EXAME TÉCNICO**

36. Em cumprimento ao Despacho do Relator, esta unidade técnica promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso e da Fundação Dom Bosco, mediante os Ofícios 1400 e 1401/2014-TCU/SECEX-MG, datados de 30/7/2014 (peças 17 e 16).

37. Os responsáveis tomaram ciência do teor da citação, conforme atestam os avisos de recebimento que compõem as peças 18 e 29.

38. Alegações de defesa da Sra. Maria Lúcia Cardoso (peça 28)

38.1 Conforme consta do Ofício 1400/2014-TCU-SECEX-MG. De 30/7/2014 (peça 17), o objeto da citação foi o dano ao erário decorrente da não adoção de medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEDOR/CODEFAT 35/1999, uma vez que a ex-secretária deixou de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução do Contrato 104/1999, celebrado com a Fundação Dom Bosco.

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

38.3 Lembra, contudo, que em situações análogas - TCs 025.581/2013-9, 026.079/2013-5 e 026.341/2013-1 - o TCU teria determinado o arquivamento dos processos. Sendo assim, cogita que tais decisões poderiam indicar que esta Corte estaria agasalhando a tese da ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento regular do processo.

38.4 Argumenta, nesse sentido, que transcorreram mais de uma década entre os supostos fatos irregulares e a sua citação, bem como mais de dez anos entre a data da citação e o fim do exercício do cargo na secretaria de estado. As sucessivas alterações ocorridas na organização administrativa do estado Minas Gerais nesse período, associadas à desmobilização de acervos documentais, teriam inviabilizado o exercício efetivo da ampla defesa.

38.5 No tocante ao mérito, a defendente alega inexistência de culpa *in vigilando*, eis que lhe incumbia apenas a supervisão da regularidade dos procedimentos. Nessa esteira, sustenta que teria observado todos os deveres de diligência e cautela, de modo que a contratação da entidade executora teria sido amparada na manifestação favorável do corpo técnico e da consultoria jurídica.

38.6 Também entende que faltariam os requisitos jurídicos para configurar a sua omissão, na medida em que o TCU teria afastado a imputação que recaia sobre o Instituto Lumen, ao reconhecer a efetividade do acompanhamento por ele realizado.

38.7 Alega, ainda, a inexistência de responsabilidade, já que não teria atuado como ordenadora de despesa, bem como os relatórios de auditoria não teriam caracterizado a conivência exigida no art. 80, § 2º, do Decreto-lei 200/1967, a fim de justificar a condenação ao ressarcimento.

38.8 Prossegue aduzindo ser impossível exigir do dirigente máximo de órgão estadual a comprovação de determinada tarefa por entidade que contratou, em face da inexistência de procedimento análogo nas normas operacionais do Ministério do Trabalho e Emprego. Sendo assim, sustenta ser impossível responsabilizá-la por suposta omissão na vigilância da aplicação dos recursos. Também acredita que a aprovação da prestação de contas final pelo MTE impediria a responsabilização superveniente.

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

- a) arquivar a TCE, por ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento regular do processo;
- b) reconhecer a ausência de sua responsabilidade;
- c) 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.

### **Análise das alegações de defesa e da revelia**

#### **39. Análise das questões preliminares apresentadas pela Sra. Maria Lúcia Cardoso**

39.1 De início, convém esclarecer que o relatório elaborado pela unidade técnica e o parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) são elementos que compõem os autos da TCE. No entanto, consoante disposto nos arts. 10, 11, 12 e 15 da Lei 8.443/1992, os entendimentos constantes dessas peças não vinculam o posicionamento do Relator que preside a instrução do processo em suas decisões, nem os colegiados desta Corte de Contas ao proferir seus julgamentos.

39.2 Foi amparado nesse fundamento legal, que o Relator decidiu rejeitar a proposta uniforme de arquivamento dos autos apresentada por esta Secex/MG e também deixou de acolher o parecer de um representante do MPTCU, favorável à proposta de arquivamento destes autos. Em sentido diverso, preferiu acolher o entendimento defendido por outro representante do MPTCU, nos autos do TC 026.171/2013-9, por constatar que havia semelhança entre as duas TCEs. Também considerou que os argumentos da unidade técnica não eram suficientes para derrotar a tese defendida pelo procurador naquele processo (peças 7-11).

39.3 É incontestado 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.

39.4 No tocante ao suposto prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, verifica-se que a comissão de TCE promoveu a citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso pelo dano ao erário apurado no relatório preliminar, em 18/10/2005. Entretanto, as justificativas apresentadas foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades levantadas, sendo mantida a sua responsabilização pelo dano ao erário (peça 2, p. 73-75).

39.5 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 na 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).

39.6 Dessarte, entende-se que não houve prejuízo para o exercício do contraditório e ampla defesa. Primeiro, porque cabia à conveniente reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio (cláusula nona, do termo de convênio – peça 1, p. 57-59). Segundo, porque a citação foi realizada dentro do prazo de dez anos, previsto no art. 6º, *caput* e inciso II, da IN – 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.

#### **40. Análise das questões de mérito apresentadas pela Sra. Maria Lúcia Cardoso**

40.1 Inicialmente, cumpre esclarecer que a citação realizada nestes autos decorre apenas das irregularidades ocorridas na execução do Contrato 104/99. Por isso, deixaremos de analisar as alegações relacionados com o processo de contratação das entidades executoras.

40.2 Depois do exame de todos os elementos constantes dos autos, pode-se concluir que o processo foi mal constituído e não foi saneado durante o período de mais de oito anos de sua tramitação na fase interna da TCE – de 3/3/2005 a 3/9/2013 (peça 1, p.13; peça 3, p. 31).

40.3 Em 17/3/2005, por meio do Ofício 01/2005, a comissão de TCE realizou diligência à Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais (SEDESE/MG), solicitando o fornecimento de documentos, incluindo: cópia de folhas de frequência, comprovantes de despesas realizadas com hora/aula e aula/aluno, folhas de frequência, notas fiscais etc. (peça 1, p. 225). Também realizou, por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005, diligência às entidades executoras, solicitando o fornecimento de cópia de folhas de frequência e comprovante de entrega do vale-transporte, relativos aos respectivos cursos por elas ministrados (peça 1, p. 232).

40.4 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 1, p. 239-240).

40.5 Analisando cada caso, a comissão de TCE concluiu que havia irregularidade nos contratos executados por 43 entidades, ressaltando ter constatado “que houve ações contratadas e parcialmente executadas, taxa de evasão acima do permitido ou até mesmo ações não executadas ou executadas e não contratadas”. Mesmo assim, na maioria dos casos, considerou que o dano ao erário correspondia ao valor total do contrato, quantificando-o no valor nominal de R\$ 15.417.272,48. Também decidiu imputar a responsabilidade solidária pelo referido dano à secretária de estado, às entidades executoras e ao Instituto Lumen (peça 1,323-325; peça 2, p. 57-61).

40.6 Verifica-se, entretanto, que foi promovida a citação apenas da ex-dirigente da Setascad/MG e do representante do Instituto Lumen (peça 2, p. 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.

40.7 Prosseguindo, constata-se no relatório final da TCE que a comissão decidiu acolher as alegações aduzidas pelo representante do Instituto Lumen e excluir a sua responsabilidade, tendo consignado que a entidade comprovou documentalmente que “informava as ocorrências de desvio das ações para que a Secretaria realizasse procedimentos para a sua correção” (peça 1, p. 199-200).

40.8 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 de cada contrato, conforme as irregularidades apontadas nos relatórios elaborados pelo Instituto Lumen e pelo controle interno.

40.9 No presente caso, observa-se no relatório preliminar de TCE que o dano ao erário, quantificado no valor nominal de R\$ 23.040,00, corresponde ao total dos pagamentos efetuados à FDB no âmbito do Contrato 104/99, porque a Fundação Dom Bosco (FDB) não forneceu a cópia de folhas de frequência e o comprovante de entrega do vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005 (peça 1, p. 232 e 241).

40.10 Além da inadequação do critério adotado, cumpre lembrar que tais contratos não obrigavam que as entidades executoras guardassem os documentos relativos às ações de educação que realizaram. Conforme previsto no inciso IV, alíneas “a” a “c” da cláusula terceira c/c a cláusula sexta do contrato celebrado, elas deveriam 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. 199-200).

40.11 Por força do disposto no art. 30, *caput* e § 1º, da IN - STN 1/1997, então vigente, c/c os termos da cláusula nona do termo do convênio (peça 1, p. 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, pelo gestor do órgão ou entidade concedente. Todavia, os documentos que a comissão solicitou à conveniente e às entidades executoras não estão incluídos entre aqueles previstos no termo do convênio.

40.12 Seja como for, vale destacar que, em dezembro de 2000, a SFC promoveu fiscalização em uma das 6 turmas previstas no Contrato 104/99. Segundo consta no Relatório de Fiscalização 057173/2000, a FDB apresentou as fichas de avaliação do treinamento e os diários de classe dos alunos do curso. Consta também que as entrevistas realizadas com alunos confirmaram que o curso foi realizado (peça 1, p. 147-153).

40.13 Ademais, importa salientar que, em setembro de 2001, a SFC 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. 155-173).

40.14 Por seu turno, o Instituto Lumen avaliou 30% dos cursos de qualificação promovidos pelo FDB (peça 2, p. 182-186), chegando ao seguinte resultado: a) demanda igual ou acima da taxa esperada; b) aproveitamento com taxa de no máximo de 55,56%; c) taxa de cobertura dos cursos abaixo dos 70%; d) taxa de evasão dentro da expectativa (peça 2, p. 182-186).

40.15 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.

40.16 Dito isso, é importante frisar que a SFC recomendou que o gestor responsável pelo programa Planfor aprofundasse a apuração documentada na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 175). No entanto, a SPPE/MTE limitou-se a questionar a Setascad/MG a respeito das irregularidades constatadas na fiscalização em comento (peça 1, 232-236).

40.17 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.

40.18 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 qualificação. Desse modo, eventual ação desse Tribunal não atenderia ao princípio segundo o qual o custo do controle deve ser inferior ao eventual benefício.

40.19 Consta na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF que a fiscalização da SFC 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, 155-157). Sendo assim, e diante da ausência de elementos nos autos que permitam quantificar o dano ao erário, propõe-se 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%.

40.20 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. 200).

40.21 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 FD apurado pela SFC	Índice de desistências nas turmas da FDB	Valor da inexecução contratual
(A)	(B)	(C=A/B)	(G)	(H=B*G)	(I)	(J=H*1)	(K=C*J)	
104/99	23.040,00	6	3.840,00	14,42%	0,8652	14,29%	0,1236	474,62
<b>Dano decorrente das turmas com evasão &gt; 10%</b>								<b>474,62</b>
<b>Valor do dano ao erário</b>								<b>474,62</b>

Fonte: contratos e termos aditivos (peça 1, p. 224)

40.22 De acordo com a cláusula sexta do contrato, o dado referente à evasão implicaria em desconto da última parcela (peça 1, p. 200). Sendo assim, propõe-se adotar a data do último pagamento de cada contrato para fins de atualização do valor do dano ao erário.

40.23 Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c 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, bem como tomando as medidas de correção necessárias (peça 1, p. 47 e 198). 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. 47).

40.24 A fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão das turmas também foi apontada pela SFC como fator determinante para a ocorrência das irregularidades reveladas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF (peça 1, p. 167-169).

40.25 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).

40.26 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 zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos enquanto dirigente máxima da Setascad/MG.

40.27 Vale esclarecer que essa responsabilidade é pessoal. Não decorre da culpa *in vigilando* ou da função de ordenador de despesa, mas sim da omissão da ex-secretária, caracterizada na ausência de designação de servidores para acompanhar a realização das ações de educação e, sobretudo, pela ausência de providências no sentido de corrigir as irregularidades apontadas pelo Instituto Lumen e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pelas entidades executoras.

40.28 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.

#### 41. Análise da defesa apresentada pela Fundação Dom Bosco (FDB)

41.1 A FDB apresentou defesa (peça 23) alegando que o longo lapso temporal, mais de quatorze anos, entre a ocorrência dos fatos e a citação promovida pelo TCU prejudica a sua defesa, uma vez que “as pessoas envolvidas com os fatos perante a Fundação Dom Bosco já não mais fazem parte de seu quadro de colaboradores ou funcionários”.

41.2 Segundo a FDB, o referido lapso temporal também propiciou o descarte de documentos com mais de cinco anos de armazenamento, à exceção daqueles cujo tempo de arquivo seja maior por imposição legal.

41.3 Alega a FDB que chegou a diligenciar junto ao Arquivo Geral do Governo do Estado com o intento de obter documentos que pudessem “contribuir para a instrução do presente” (peça 23, p. 8).

41.4 Entende-se que assiste razão à FDB, uma vez que as entidades executoras foram responsabilizadas solidariamente no relatório preliminar de TCE, mas não foram citadas na fase interna do processo (peça 2, p. 90). Nessa fase, tais entidades foram apenas diligenciadas, por meio do Ofício-Circular 01/2005, datado de 27/7/2005, para fornecerem folhas de frequência e comprovantes de entrega do vale-transporte (peça 1, p. 225-228).

41.5 É cediço que a diligência não tem a mesma natureza, o mesmo impacto no destinatário e nem a mesma consequência jurídica da primeira notificação referida no art. 6º, inciso II, da IN – TCU 71/2012. Essa primeira notificação (citação da FDB) somente ocorreu em 14/8/2014 (peça 29), ou seja, depois de transcorridos mais de quatorze anos da data de ocorrência do dano.

41.6 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).

41.7 Nesses termos, entende-se que essa jurisprudência pode ser aplicada ao presente caso. Por isso, propõe-se excluir a FDB da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU, c/c o art. 6º, II, da IN TCU 71/2012.

#### **CONCLUSÃO**

42.A Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG), e a Fundação Dom Bosco (FDB), entidade contratada pelo referido órgão para realizar as ações de educação previstas no Contrato 104/99, foram regularmente citados nestes autos. Conforme análise acima das alegações de defesa da FDB, entende-se haver prejuízo para sua defesa, pois a referida entidade não foi notificada na fase interna da TCE, bem como a sua citação ocorreu depois do transcurso de mais de quatorze anos da data de ocorrência do dano.

43.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.

44. Depois da análise da segunda defesa apresentada pela ex-dirigente da Setascad/MG e signatária do convênio em comento, resta confirmado que houve dano ao erário por decorrência de várias irregularidades praticadas na execução das ações de educação previstas no Contrato 104/99. 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.

45. 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. Desse modo, o valor nominal do dano decorrente da inexecução do Contrato 104/99 é de R\$ 474,62.

46. 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.

47. 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).

48. 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.

49. 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\$ 474,62 e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU;

b) excluir a Fundação Dom Bosco (FDB) da relação processual destes autos, com fundamento no disposto no art. 212 do Regimento do TCU; e

c) dar ciência a 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 026.181.2013-4, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional previstas no Contrato 104/99, celebrado entre a Setascad/MG e a Fundação Dom Bosco (FDB).

## **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

50. Consoante o item 42 das Orientações para Benefícios do Controle, aprovadas pela Portaria - Segecex 10, datada de 30/3/2012, entre os benefícios do exame deste processo de contas pode-se mencionar o que segue especificado:

I. **Tipo:** Benefícios diretos - débito imputado pelo Tribunal e sanção aplicada pelo Tribunal (multa do art. 57 da Lei 8.443/1992)

II. **Caracterização:** Proposta de Benefício Potencial, Quantitativo.

III. **Descrição:** a imputação de débito e a aplicação de multa à Senhora Maria Lúcia Cardoso (CPF 245.380.356-53) são classificadas nas Orientações para Benefícios do Controle como benefício direto desta ação de controle.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. 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\$)
23/12/1999	D	474,62

Valor atualizado até 30/3/2015: R\$ 3.167,21.

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 Dom Bosco (CNPJ 17.278.904/0001-86), com fundamento no art. 212 do Regimento do TCU c/c o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa - TCU 71/2012;

e) dar ciência a 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 026.065/2013-4, inviabilizaram quantificar o real dano decorrente das irregularidades ocorridas na execução das ações de qualificação profissional prevista no Contrato 104/99, celebrado entre a Setascad/MG e a Fundação Dom Bosco (FDB).

2. O representante do Ministério Público junto a este Tribunal discordou da proposta de encaminhamento da unidade técnica (peça 35), conforme excerto da manifestação a seguir transcrito:

O Ministério Público de Contas diverge parcialmente da proposta de encaminhamento elaborada pela Secex/MG.

Inicialmente, concorda-se com o entendimento da unidade técnica no sentido de que o direito da Fundação Dom Bosco à ampla defesa e ao contraditório ficou prejudicado pela falta de sua notificação na fase interna da TCE e pelo longo tempo decorrido desde o último pagamento recebido (23.12.1999) até a sua citação por esta Corte (14.8.2014).

Com efeito, o Ofício Circular 1/2005, datado de 27.7.2005 (peça 1, p. 232), da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, apenas solicitou à Fundação Dom Bosco o fornecimento de cópia das folhas de frequência e dos comprovantes de entrega dos vales-transportes, sem informar à contratada a ocorrência de eventual irregularidade na execução do Contrato 104/1999, de forma que não é suficiente para caracterizar a primeira notificação a que alude o art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012. Acrescente-se que sequer consta dos autos o aviso de recebimento referente ao citado ofício.

Assim, cumpre acolher as alegações de defesa apresentadas pela Fundação Dom Bosco, para excluí-la da presente relação processual.

Quanto à sra. Maria Lúcia Cardoso, discorda-se da proposta de julgamento pela irregularidade das suas contas, haja vista que não está devidamente caracterizada a existência de dano ao erário.

O débito final apontado pela unidade técnica, no montante histórico de R\$ 474,62, decorreu da glosa do suposto valor relativo ao percentual de evasão de treinandos nos cursos ministrados pela Fundação da Dom Bosco, nos termos da cláusula sexta, incisos VI e VII, do Contrato 104/1999 (peça 1, p. 200), que assim dispõem (grifou-se):

“VI. A taxa de evasão será calculada pela relação entre o número de treinandos previstos neste Contrato e o número de treinandos que efetivamente concluíram os cursos;

VII. O dado referente à evasão implicará em desconto da última parcela. Será tolerada a evasão de até 10% do número de treinandos, mediante justificativa apresentada pela Contratada e aprovação pela Contratante. Para uma taxa de evasão superior a 10%, será efetuado o desconto do valor integral correspondente a cada treinando desistente;”

O valor em questão foi assim calculado pela unidade técnica (peça 32, p. 11):

“(…)

INEXEÇÃO 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 FD apurado pela SFC	Índice de desistência nas turmas da FDB	Valor da inexecução contratual
	(A)	(B)	(C=A/B)	(G)	(H=B*G)	(I)	(J=H*I)	(K=C*J)
104/99	23.040,00	6	3.840,00	14,42%	0,8652	14,29%	0,1236	474,62
<b>Dano decorrente das turmas com evasão &gt; 10%</b>								<b>474,62</b>
<b>Valor do dano ao erário</b>								<b>474,62</b>

Fonte: contratos e termos aditivos (peça 1, p. 224)”

A despeito da louvável tentativa da unidade técnica de estimar o valor correspondente à inexecução contratual (taxa de evasão global do contrato), não se pode garantir que o débito calculado não supera o real valor devido (art. 210, § 1º, II, do Regimento Interno do TCU).

Isso porque os dados referentes ao percentual de turmas com evasão superior a 10% (letra “G”, da tabela acima) e à taxa média de evasão nas turmas contratadas com a Fundação do Dom Bosco (letra “I” da tabela acima) foram obtidos com base em uma amostra de 7,79% do universo de turmas contratadas pela Setascad/MG no âmbito do PEQ/MG-1999, a teor da Nota Técnica 35, da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, datada de 24.9.2001 (peça 1, p. 159). Assim, a taxa de evasão de 14,29% referente ao contrato com a Fundação Dom Bosco, informada pela SFC à peça 1, p. 163, não foi obtida mediante a análise das 6 turmas contratadas junto a tal entidade, de

modo que não é possível ter certeza de que o referido índice corresponde à média de evasão ocorrida no âmbito do Contrato 104/1999.

Na realidade, pelo que se verifica do Relatório de Fiscalização 057173/2000, também da SFC, a única turma da Fundação Dom Bosco fiscalizada pelo controle interno foi a do curso de hidroponia, em relação à qual se apurou que, dos 15 alunos que iniciaram o curso, todos o concluíram (peça 1, p. 151).

Considerando-se que o curso de hidroponia foi previsto para ser ministrado para 19 alunos, a taxa de evasão relativa a esse curso foi de 21% (= 4/19), o que diverge da informação contida na Nota Técnica 35, da SFC, de que a taxa de evasão referente à Fundação Dom Bosco foi de 14,29%.

Ademais, enquanto o Relatório de Fiscalização 057173/2000 informou que a quantidade de alunos que iniciou o curso de hidroponia foi de 15, ou seja, inferior ao quantitativo contratado (19), a Nota Técnica 35, da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, não incluiu a Fundação Dom Bosco no rol de entidades que descumpriram condições essenciais (peça 1, p. 161).

Desse modo, as próprias informações prestadas pelo órgão de controle interno mostram-se inconsistentes e contraditórias, o que as torna pouco confiáveis para fins de quantificação do débito decorrente do treinamento a menor de alunos.

Cabe destacar também que, à luz dos princípios da economicidade e da eficiência, o baixo valor do dano apurado pela unidade técnica não recomenda a sua cobrança, pois os respectivos custos para a Administração podem facilmente superar os eventuais benefícios dela advindos.

Portanto, entende-se que não cabe a condenação em débito da sra. Maria Lúcia Cardoso neste processo, podendo suas contas serem julgadas regulares com ressalva, tendo em vista a falta de adequado acompanhamento da execução do Contrato 104/1999.

### III

Ante o exposto, o Ministério de Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

- a) excluir a Fundação Dom Bosco da presente relação processual, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU e no art. 6º, II, da IN/TCU 71/2012;
- b) julgar regulares com ressalva as contas da sra. Maria Lúcia Cardoso, com fundamento no art. 16, II, da Lei 8.443/1992;
- c) dar ciência à Secretaria Federal de Controle Interno da existência de divergência entre o conteúdo da Nota Técnica 35, de 24.9.2001 (peça 1, pp. 155/75), e o do Relatório de Fiscalização 057173/2000, de 12.12.2000 (peça 1, pp. 147/53), no que tange ao percentual de evasão atribuído aos cursos de qualificação profissional ministrados pela Fundação Dom Bosco, no âmbito do PEQ/MG alusivo ao exercício de 1999.

É o relatório.