

VOTO

Esclareço que passei a atuar como relator destes autos a partir de outubro de 2015, quando a Ministra Ana Arraes declarou seu impedimento, por motivo de foro íntimo, nos termos do art. 135, parágrafo único, do Código de Processo Civil, c/c o art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), contra Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em decorrência de irregularidades em convênio para execução de ações de educação profissional no âmbito do plano nacional de qualificação do trabalhador (Planfor).

O relatório complementar do tomador de contas, em relação ao objeto desta TCE, contratos 85/1999 e 88/1999, firmados entre a Setascad/MG e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado (Fadema), concluiu que houve irregularidades na aplicação dos recursos do convênio, referentes à não execução do objeto dos contratos mencionados, em decorrência da ausência de comprovação de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional contratadas e à falta de acompanhamento, supervisão e avaliação da execução dos serviços contratados (doc. 3, p. 136).

O débito apurado pelo tomador de contas, após análise das defesas apresentadas pelos responsáveis naquela fase da TCE, corresponde ao valor original de R\$ 172.809,00, referente à não comprovação da execução do objeto pactuado em ambos contratos (doc. 3, p. 136).

Regularmente citada, a Fadema apresentou defesa, afirmando, entre outras alegações, não mais possuir a documentação que poderia demonstrar a regular realização dos serviços que lhe foram pagos, visto que sua primeira citação foi recebida em 12/12/2014 (docs. 15 e 17), ou seja, depois de transcorridos mais de quatorze anos da data de ocorrência dos referidos serviços e pagamentos, o que, em seu entendimento, cerceou seus direitos ao devido contraditório e à ampla defesa.

As alegações da entidade executora dos contratos, de fato, permitem seu enquadramento na condição prevista no art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da Instrução Normativa (IN) TCU nº 71/2012, no sentido de que o período de mais dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação pode trazer injustificados prejuízo à defesa, razão pela qual, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, determino a exclusão da contratada da presente relação processual.

Em situação diversa encontra-se Maria Lúcia Cardoso, tendo em vista que, no seu caso, não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Notificada a respeito das irregularidades em 18/10/2005, na fase interna da TCE, pelo tomador de contas, a ex-dirigente da Setascad/MG apresentou justificativas que foram consideradas insuficientes para elidir as irregularidades. A responsável teve conhecimento da apuração das irregularidades por ela cometidas em tempo hábil para se defender, dentro do prazo de dez anos, previsto no art. 6º, caput e inciso II, da IN - TCU nº 71/2012.

A dificuldade de acesso aos documentos da execução dos contratos 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, a quem cabia reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio (cláusula nona, do termo de convênio – peça 1, p. 52-54).

As alegações de defesa apresentadas pela ex-dirigente da Setascad/MG, em resposta à citação, foram devidamente rejeitadas pela unidade técnica, conforme relatório que acompanha este voto.

Julgo improcedente a solicitação de prova pericial contábil, feita pela responsável.

De acordo com farta jurisprudência do TCU, o gestor que subscreve convênio contrai a responsabilidade pessoal pela observância de suas disposições, incluindo o ônus de comprovar a boa e correta aplicação dos recursos públicos recebidos. Ademais, as irregularidades aqui tratadas não são passíveis de elucidação por meio de perícia contábil.

Apesar de a unidade técnica ter considerado que os cursos ocorreram, ante as conclusões no relatório de acompanhamento do Instituto Lumen e aquelas apresentadas na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF, não foram apresentados documentos tais como fichas de identificação de turmas, fichas de matrícula dos alunos, fichas de avaliação final, ou outros que comprovem que todas as turmas de curso foram, de fato, ministradas.

Ressalto que as avaliações realizadas pelo Instituto Lumen e pela Secretaria Federal de Controle foram feitas por amostragem, o que significa que ao menos parte do treinamento ocorreu.

Apesar de o tomador de contas ter acolhido as alegações da entidade avaliadora, não reviu os critérios de cálculo do débito, de acordo com as irregularidades apontadas nos relatórios do Instituto Lumen e com aquelas descritas pelo controle interno, mantendo inadequadamente a impugnação do valor total dos recursos federais repassados.

Concordo com a unidade técnica de que não há nos autos elementos suficientes para quantificar com razoável segurança o valor do dano. Seria inútil realizar qualquer ação de controle no sentido de reunir elementos para tanto. Primeiro, porque a entidade executora não foi obrigada contratualmente a guardar os documentos e já teria descartado os que possuía. Segundo, porque a fiscalização do Instituto Lumen foi realizada por amostragem. E, terceiro, porque seria improvável conseguir fazer a reconstituição dos fatos, mediante informações obtidas com ex-alunos e outras pessoas envolvidas nessas ações de qualificação.

Menciono também a forma inadequada como foi conduzida a TCE em sua fase interna, conforme apontamentos da unidade técnica. Não foram reunidos os elementos necessários ao pleno saneamento do processo, uma vez que a empresa contratada não foi notificada, o que impôs obstáculos à sua defesa após o ingresso do feito no TCU, quando já eram passados mais de dez anos dos fatos. O Instituto Lumen, contratado para o acompanhamento dos contratos, entidade que poderia dispor de acervo documental para o deslinde da matéria, foi excluído do processo e isentado de qualquer responsabilidade pela comissão do Ministério do Trabalho e Emprego.

Entretanto, não há dúvidas de que houve irregularidades na execução dos contratos. Eram competência da contratante, segundo a cláusula segunda do termo de ambos os contratos (peça 1, p. 204 e 236), as ações transcritas a seguir, sendo que não há, nos autos, comprovação de qualquer medida adotada por Maria Lúcia Cardoso ante as falhas de execução dos contratos apontadas na avaliação procedida pelo Instituto Lumen.

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

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

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

Não há comprovação nos autos de que todas as turmas previstas tenham sido ministradas, como requer a jurisprudência sobre o tema. Foram apresentadas notas fiscais constantes da relação de pagamentos e relatórios do Instituto Lumen resultantes de avaliação realizada por amostragem, insuficientes, portanto para comprovar a execução de todas as turmas.

Em processos análogos, versando também sobre a contratação de entidades para promoção de cursos no âmbito do Planfor, considerou-se essencial comprovar se houve ou não a realização dos cursos contratados, se houve todas as turmas, se a carga horária foi observada e se o número de alunos foi compatível com o previsto (Acórdãos 2.343/2006, 487/2008 e 1.026/2008 do Plenário, confirmados também em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010, todos do Plenário; e 8122/2014, 8121/2014, todos da 1ª Câmara).

Corretamente responsabilizada, a ex-dirigente da Setascad/MG não trouxe elementos capazes de suprimir as irregularidades verificadas na execução dos contratos 85/1999 e 88/1999. Não cumpriu com a obrigação assumida de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, enquanto dirigente máxima da Setascad/MG, não justificou a falta de acompanhamento, supervisão e avaliação da execução dos serviços contratados, não comprovou a execução física das ações de qualificação profissional previstas, nem adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades comunicadas pelo Instituto Lumen. Tampouco demonstrou sua boa-fé ou outros excludentes de culpabilidade.

Por esse motivo, julgo irregulares as contas da ex-dirigente da Setascad/MG, com base no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92, sem débito.

Em relação à aplicação de multa à responsável, houve discordância entre a unidade técnica e a representante do Ministério Público.

No que tange à prescrição da multa individual prevista no art. 58 da Lei nº 8.443/92, o Tribunal decidiu, recentemente, incidente de uniformização de jurisprudência, por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, o qual deixou assente que a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição previsto no art. 205, do Código Civil, havendo uma única interrupção da contagem do prazo com o ato que ordenar a citação do responsável.

No caso concreto, verificou-se a fluência do prazo prescricional.

Os atos irregulares foram praticados de outubro a dezembro de 1999 (datas em que foram creditadas as parcelas do repasse de recursos federais), ou seja, à luz do Código Civil de 1916, que estabelecia, em seu art. 177, prazo prescricional de vinte anos.

Com a vigência do novo Código Civil a partir de 11/1/2003, passou-se a recorrer à regra intertemporal do art. 2.028: “Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”.

Como houve o transcurso de menos de dez anos entre a prática do ato e a entrada em vigor do novo Código Civil, o caso concreto apurado nos autos está sujeito ao prazo decenal previsto no art. 205, do novo diploma, contado a partir de 11/1/2003.

Considerando o termo inicial em 11/1/2003, a pretensão estaria prescrita em 11/1/2013. Em tese, o ato que ordenou a citação dos responsáveis interromperia a contagem do prazo prescricional. Entretanto, como o mencionado ato (despacho do secretário) ocorreu em 26/11/2014, houve a consumação da prescrição decenal para imposição de multa de que trata a Lei nº 8.443/92.

Ante o exposto, acolho o parecer da representante do Ministério Público e voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2016.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator