VOTO

O Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999 foi celebrado entre o então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais (Setascad/MG) para a execução de ações de educação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. Tais ações eram implementadas nos estados com base no Plano Estadual de Qualificação (PEQ), mediante a contratação de entidades públicas e privadas.

3. Fiscalização promovida pela CGU na execução do convênio abrangeu 541 turmas de um universo de 6.942, tendo identificado:

a) 10 turmas inexistentes;

b) 78 turmas com taxa de evasão superior a 10%;

c) 2 turmas com custo acima da média do mercado; e

d) 39 turmas com ocorrências diversas: ausência de comprovação ou redução da carga horária; instalações e/ou equipamentos inadequados; quantidade de treinandos menor que a prevista; não distribuição de incentivos (vale-transporte, lanche, cesta básica).

4. Diante disso, o Ministério do Trabalho determinou a instauração de TCE, 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 35/1999.

5. Após examinar 82 contratos firmados entre a Setascad/MG e 48 entidades, a comissão da TCE apontou, em relatório preliminar de 7/10/2005, que apenas cinco contratos estavam sendo executados de forma regular.

6. Foram inicialmente responsabilizadas a ex-secretária, Maria Lúcia Cardoso, solidariamente com a Fundação Mariana Resende Costa (Instituto Lumen), incumbida do acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pelas entidades executoras dos contratos firmados pela Setascad/MG.

7. A gestora e o Instituto Lumen tomaram ciência da conclusão do referido relatório em outubro de 2005, tendo-se manifestado sobre as irregularidades nele apontadas em 3/11/2005.

8. No Relatório Final de TCE, datado de 10/11/2005, a comissão, depois de avaliar as defesas apresentadas, decidiu excluir a responsabilidade do Instituto Lumen pelas ocorrências, atribuindo-a somente à gestora Maria Lúcia Cardoso.

9. Em 16/2/2006, o Ministério do Trabalho encaminhou os autos à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), que, no entanto, os restituiu em 18/7/2007, a fim de que se desmembrasse o processo em tantas TCEs quantas fossem as entidades em cujos contratos constataram-se irregularidades, seguindo entendimento da Decisão TCU 1.112/2000-Plenário.

10. A presente TCE, incluída entre as 43 instauradas pelo Ministério do Trabalho em atendimento à solicitação da SFC/CGU, cuida dos indícios de irregularidades encontrados na execução dos Contratos 111/1999 e 155/1999, celebrados entre a Setescad/MG e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores em Sistemas de TV por Assinatura e Serviços Especiais de Telecomunicações (Sincab), no valor global de R$ 193.680,00, pago com recursos do Fundo do Amparo ao Trabalhador (FAT).

11. Remetido em 1º/2/2010 à SFC/CGU, o processo foi novamente restituído ao Ministério do Trabalho, em 24/3/2010, pela falta de análise da hipótese de responsabilização solidária das entidades executoras e seus dirigentes.

12. No relatório complementar, a comissão da TCE decidiu ratificar a não responsabilização da entidade contratada, por considerar descabida a sua citação depois do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador da TCE. Dessa forma, manteve a imputação de débito apenas a Maria Lúcia Cardoso, quantificando-o no valor nominal de R$ 189.360.00,00, correspondente à importância total paga menos R$ 4.320,00, já devolvidos aos cofres do FAT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54948419.

13. Em última manifestação, a SFC/CGU, apesar de discordar da não responsabilização da entidade executora, optou por dar continuidade aos trâmites processuais, deixando ao TCU a possibilidade de rever o assunto. Assim, após certificar a irregularidade das contas, encaminhou os autos a esta Casa, em 26/11/2013.

14. No âmbito do Tribunal, foram citados o Sincab, por não ter comprovado, com documentos idôneos e consistentes, o treinamento previsto nos mencionados contratos, e a ex-Secretária da Setascad/MG, Maria Lúcia Cardoso, que não adotou as medidas necessárias à correta utilização dos recursos federais objeto do 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.

15. Analisadas as defesas, a Secex/MG, nos termos da instrução transcrita no relatório precedente, concluiu em resumo que:

15.1. restaram confirmadas as irregularidades na execução das ações de educação previstas nos Contratos 111/1999 e 155/1999;

15.2. o critério adotado pela comissão de TCE para a quantificação do dano foi inadequado; também não há elementos nos autos suficientes para estimar com razoável segurança o valor do débito, sendo improvável que este Tribunal consiga fazê-lo por meio de qualquer ação de controle ao seu alcance, em razão da remota possibilidade de resgatar os documentos necessários para tanto e/ou reconstituir fatos ocorridos há mais de quatorze anos;

15.3. a responsabilização pelas irregularidades apuradas deve recair sobre Maria Lúcia Cardoso, que tinha o ônus de comprovar a regularidade da aplicação de recursos públicos repassados no âmbito do convênio em questão e não designou servidores do estado para acompanhar a execução das ações de educação nem adotou providências no sentido de corrigir as desconformidades comunicadas pelo Instituto Lumen e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pela entidade executora;

15.4. em relação ao Sincab, que não foi notificado na fase interna da TCE, tendo a sua citação se dado depois do transcurso de mais de treze anos da data de ocorrência do dano, houve prejuízo para o seu exercício do contraditório e ampla defesa.

16. Diante disso, a unidade técnica propõe, no essencial, com a anuência do MP/TCU, julgar irregulares as contas de Maria Lúcia Cardoso, aplicando-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, e excluir o Sincab da relação processual destes autos.

17. Concordo com as análises contidas na última instrução da Secex/MG e com o encaminhamento uniforme trazido nos pareceres dos autos, à exceção da proposta de aplicação de multa à gestora, tendo em vista a incidência da prescrição da pretensão punitiva no caso concreto, assunto sobre o qual falarei mais à frente neste voto.

18. É improcedente o argumento da ex-dirigente da Setascad/MG, Maria Lúcia Cardoso, de que a TCE deve ser arquivada, sem julgamento do mérito, em razão de a sua citação ter sido feita após o transcurso de prazo superior a dez anos da ocorrência dos fatos, circunstância que inviabilizaria o seu direito de defesa. Conforme relatado, desde 2005, quando foi chamada a manifestar-se sobre os apontamentos constantes do relatório preliminar de TCE instaurada pelo Ministério do Trabalho, a ex-secretária tem conhecimento das irregularidades encontradas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, ocasião em que apresentou defesa, sem conseguir, contudo, elidir a sua responsabilidade pelas desconformidades.

19. A unidade técnica baseia-se nas seguintes razões para refutar a tese da responsável de cerceamento de defesa:

"*20.6 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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54948419.

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. Registre-se também que a dificuldade eventualmente enfrentada para o resgate dos documentos necessários à comprovação da plena execução do convênio tem relação com a atuação deficiente da própria gestora no controle sobre as ações de educação pactuadas, em descumprimento às obrigações estabelecidas no termo de ajuste. Sobre o assunto, assim se manifestou a unidade técnica:

"*20.5 É fato que a comissão de TCE teve dificuldade para resgatar documentos da execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999. 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...*"

21. Sem dúvida, há elementos bastantes nos autos para se concluir pela ocorrência de irregularidades na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999, de responsabilidade da ex-dirigente da extinta Setascad/MG, Maria Lúcia Cardoso, que deixou de exercer a contento suas atribuições de controle da execução dos serviços contratados, consoante o disposto na cláusula terceira do termo da avença, complementada pela cláusula segunda dos contratos firmados com as entidades executoras, e que, por isso mesmo, não consegue comprovar o bom e regular emprego dos recursos nas ações de qualificação profissional.

22. Note-se que a cláusula sexta dos Contratos 111/1999 e 155/1999 dispunha que o pagamento das parcelas estava condicionado: i) à apresentação de relatórios à entidade avaliadora, Instituto Lumen; ii) ao saneamento das irregularidades constatadas; e iii) à observância de algumas condições ali estabelecidas. No entanto, apesar de o referido instituto ter apontado irregularidades na execução da avença, a Setascad/MG não adotou qualquer providência no sentido de corrigi-las.

23. Por sinal, a comprovação documental de que a entidade avaliadora informava sobre a ocorrência de desvios nos contratos para que a Secretaria atuasse com vistas à correção das ações de educação irregulares foi justamente o fundamento pelo qual, no âmbito do Ministério do Trabalho, a comissão da TCE decidiu por isentar o Instituto Lumen da responsabilidade pelas ocorrências.

24. Frise-se também que a fragilidade no acompanhamento, avaliação e supervisão ds turmas foi apontada pela SFC/CGU como fator determinante para a incidência das desconformidades observadas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999 (peça 1, p. 166).

25. De qualquer maneira, a despeito das irregularidades identificadas na gestão da responsável sobre os dispêndios concernentes aos Contratos 111/1999 e 155/1999, sobretudo no que se refere à omissão no acompanhamento e controle, que contribuiu inclusive para inviabilizar a apuração com razoável segurança do dano incorrido na execução dessas avenças, há de se reconhecer que foi desproporcional a caracterização do prejuízo como sendo o valor total dos contratos.

26. Do próprio rol de achados elencados pela CGU no relatório que deu origem a esta e às demais TCEs relacionadas ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999 (ver item 3, acima), observa-se que nem todas as turmas fiscalizadas apresentaram irregularidades e que as naturezas dessas muitas vezes não deveriam necessariamente implicar a impugnação do total despendido com a realização dos respectivos cursos. Veja-se ainda que o Instituto Lumen, encarregado do acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pela entidade executora, apontou que o Sincab descumpria parcialmente os contratos, o que de certo modo corrobora a inadequação da quantificação do dano pelo montante integral das avenças.

27. Por outro lado, também não há informações sólidas para se aferir a parcela das ações previstas que foi efetivamente executada, descortinando-se assim uma situação que impossibilita a estimativa confiável do débito a ser atribuído à gestora, conforme anotado pela Secex/MG.

28. Nesse ponto, convém registrar que a prematura exclusão da responsabilidade do Instituto Lumen pelas ocorrências relacionadas aos contratos, ainda na fase interna da TCE, pode ter tornado ainda mais dificultosa uma estimativa segura do débito, porquanto, na condição de avaliadora da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54948419.

execução dos contratos, a entidade decerto disporia de informações importantes ao saneamento do processo.

29. Com relação à entidade executora (Sincab), a proposta da unidade técnica, conforme se falou, é pela sua exclusão da relação processual em razão da impossibilidade do pleno exercício do direito de defesa, já que a sua citação teria se dado depois do transcurso de mais de treze anos da data de ocorrência do dano. Para a unidade técnica, a diligência endereçada à entidade em 27/7/2005, diferentemente das notificações encaminhadas à época à ex-secretária e à entidade avaliadora, não teria o efeito de interromper o prazo previsto na IN TCU 71/2012. Ocorre que, independentemente do efeito jurídico que se possa dar à mencionada diligência, a exclusão do Sincab do processo deve decorrer da própria inexistência de débito.

30. Por fim, no tocante à proposta de cominação de multa à responsável Maria Lúcia Cardoso, penso que se deva seguir, para fins de verificação da ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, e enquanto não se delibera em definitivo sobre a matéria no âmbito do TC 030.926/2015-7, o critério que vem sendo usado em outros processos de TCE relacionados ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999 já julgados por esta Corte, a exemplo dos Acórdãos 623/2016-2ª Câmara, 4.150/2016-2ª Câmara, 4.151/2016-2ª Câmara e 3.101/2016-1ª Câmara, entre vários outros, nos quais se aplicou o prazo de dez anos a partir dos fatos, previsto na regra geral do art. 205 do Código Civil, interrompido pela citação no TCU.

31. Definido isso, temos na situação concreta que as irregularidades atribuídas à gestora remontam ao ano de 1999, significando que a data de início da contagem do prazo prescricional é 11/1/2003, dia da entrada em vigor do Código Civil de 2002, nos termos da regra intertemporal do art. 2.028 do referido código.

32. Desse modo, como a responsável recebeu a citação destes autos em 2/10/2014, ou seja, depois de transcorridos dez anos desde o início da contagem do prazo, conclui-se pela incidência da prescrição, com base nos critérios ora estabelecidos, razão pela qual deixo de propor a aplicação da multa.

Assim, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto a esta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de maio de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54948419.