VOTO

Registro, inicialmente, que relato este feito em substituição ao Ministro Augusto Nardes, nos termos da Portaria TCU 85, de 28 de março de 2016.

2. Trago à consideração deste colegiado um dos vários processos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurados em desfavor da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da extinta Secretária de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente de Minas Gerais, em virtude da não comprovação da execução do objeto dos Contratos 54/1999, 75/1999 e 135/1999, celebrados com a Fundação de Apoio à Educação e Desenvolvimento Tecnológico de Minas Gerais (Fundação Cefetminas), para consecução das ações previstas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). O contrato em questão foi custeado com recursos federais oriundos do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999.

3. A ex-secretária foi citada, solidariamente com aquela entidade executora, em face da não adoção de medidas para que os recursos fossem corretamente utilizados, deixando de exercer o acompanhamento, a supervisão e a avaliação da execução dos serviços contratados, conforme previsto nos instrumentos contratuais, e de comprovar que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional. Imputação específica foi direcionada àquela Fundação em decorrência da não comprovação, mediante documentação idônea e consistente, de todo o treinamento previsto no contrato, na condição de principal responsável pela inexecução total do objeto.

4. O débito foi apurado segundo o critério adotado pela comissão de TCE, imputando-se o valor integral repassado às entidades executoras que não entregaram a documentação solicitada para fins de comprovação da realização das ações educacionais, caso no qual se enquadrou a Fundação Cefetminas.

5. Os responsáveis apresentaram alegações de defesa que foram analisadas pela Secretaria de Controle Externo no Estado de Minas Gerais (Secex/MG). A proposta de mérito é no sentido de excluir a Fundação Cefetminas da relação processual, por não ter sido chamada na fase interna desta TCE, o que caracterizaria prejuízo à amplitude do direito de defesa em função do longo transcurso de tempo entre os fatos e a citação no Tribunal de Contas da União (TCU). Quanto à ex-secretária, sugere a rejeição da defesa e os seus consectários legais (irregularidade das contas, condenação em débito e aplicação de multa).

6. Quanto à imputação de ressarcimento ao erário, a unidade técnica defende condenação parcial da quantia gerida, a partir de novo critério inaugurado nesta fase de análise das alegações de defesa, por estimativa, que consiste em extrapolar o resultado de fiscalizações pontuais exercidas pelo Controle Interno sobre dois cursos cuja execução esteve a cargo da aludida Fundação.

7. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) dissente parcialmente do encaminhamento acima. Em suma, sustenta ser inviável essa conclusão da Secex/MG em virtude da insuficiência de elementos nos autos que permitam quantificar, com razoável segurança, o valor do débito, não se aplicando, desse modo, o arbitramento do dano por estimativa, na forma prevista no art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno. Nessa linha, propõe que o processo seja arquivado por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, com amparo no art. 212 do Regimento Interno.

-II-

8. Passo a abordar as alegações preliminares oferecidas pelas defesas, com vistas a que seja promovida a extinção do processo, sem resolução de mérito, em virtude de possível cerceamento do direito de defesa por força exclusivamente do tempo decorrido entre os fatos e a citação no TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54950539.

9. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, não prescinde de prova, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação. Caso contrário, seria o mesmo que abandonar a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento – pacificada nesta Corte, conforme Enunciado n. 282 da Súmula de jurisprudência –, sem qualquer análise das circunstâncias do caso concreto que poderia resultar em conclusão diferente. Nessa linha tem deliberado esta Corte, segundo os recentes julgados adiante reproduzidos – na forma como publicados no Boletim de Jurisprudência:

> Acórdão 6.974/2014-1ª Câmara (Embargos de Declaração, Rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman)
>
> Processual. Contraditório e ampla defesa. Transcurso do tempo.
>
> Somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório;
>
> Acórdão 67/2014-Plenário (Recurso de Reconsideração, Rel. Ministra Ana Arraes)
>
> Processual. Contraditório e ampla defesa. Transcurso do tempo.
>
> O mero transcurso do tempo não é razão suficiente para o trancamento das contas ou para a não abertura de tomada de contas especial. É preciso que, além disso, haja fundadas razões para supor que o direito à defesa tenha sido prejudicado. A IN TCU 71/2012, assim como a revogada IN TCU 56/2007, condiciona a dispensa de instauração da TCE à inexistência de determinação em contrário do Tribunal;
>
> Acórdão 2.630/2015-2ª Câmara (Recurso de Reconsideração, Rel. Ministro Augusto Nardes)
>
> Processual. Contraditório e ampla defesa. Transcurso de tempo.
>
> A instauração de tomada de contas especial, após o exaurimento do prazo regulamentar para guarda de documentos relacionados à aplicação de recursos federais descentralizados mediante convênio, não produz, em toda e qualquer situação, prejuízo à ampla defesa ou à constituição do contraditório. A configuração de prejuízo à defesa, em função de demora na instauração das contas especiais, depende da análise de cada caso concreto.

10. *In casu*, a responsável Maria Lúcia Cardoso não demonstrou, de forma específica e efetiva, inviabilidade ou dificuldade na elaboração de sua defesa ou na obtenção de provas para esse fim. Apesar disso, a sua situação sequer se identifica com a hipótese prevista no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (prazo superior a dez anos entre a ocorrência dos fatos e a primeira notificação do responsável pela autoridade administrativa competente), como bem relatou a unidade técnica, porquanto foi regularmente notificada, em 2005, pelo órgão concedente.

11. Ao reverso, nesse pensar, sou favorável à exclusão da Fundação Cefetminas da presente relação processual, não porque foi citada após mais de dez anos da ocorrência dos fatos, mas pelas circunstâncias deste processo, fundamentalmente porque não havia, no contrato ou no convênio, qualquer imposição dirigida às entidades executoras no sentido de obrigá-las a manter sob sua guarda, por prazo indeterminado, especialmente depois de transcorridos os 5 (cinco) anos exigidos pela Instrução Normativa STN 1/1997, a documentação probatória da execução dos contratos. Como se verá adiante, tal conclusão não exime, em absoluto, a obrigação a que estava sujeita a Setascad/MG de acompanhar adequadamente a execução dos contratos e exigir das contratadas a documentação necessária como prova dos serviços prestados.

-III-

12. Resta analisar a conduta irregular atribuída à ex-secretária de Estado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54950539.

13. Nesse ponto, adoto como razões de decidir os fundamentos constantes do parecer do MPTCU para afastar o débito atribuído à responsável na origem, bem como a pretensão da unidade técnica de condená-la por quantia parcial, segundo novo critério informado em sua instrução final de mérito.

14. O fato de o Instituto Lumen ter avaliado as ações da fundação e constatado falhas operacionais é indicativo de que o dano (se existente) não seria pela totalidade do montante financeiro contratado. Ademais, não é razoável que a conclusão pelo débito integral tenha sido motivada por mero descumprimento de diligência promovida pela comissão de TCE, que lhe solicitara o envio de documentos comprobatórios da realização dos cursos.

15. Importante destacar, nesse sentido, que a comissão de TCE não perscrutou as irregularidades ocorridas na execução do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/99, tampouco considerou as apurações realizadas pelo Instituto Lumen e pela Secretaria Federal de Controle Interno para fins de quantificação do dano.

16. Neste momento, passados mais de 16 (dezesseis) anos da ocorrência dos fatos, seria por demais custosa e conflitante com os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual a reabertura da fase instrutória a fim de levantar informações e documentos novos que pudessem confirmar com razoável segurança eventual prejuízo ao erário. Sem contar que todo esse esforço adicional poderia ser inócuo devido à dificuldade de obtenção dos elementos de prova faltantes em função do longo tempo transcorrido até os dias atuais.

17. A situação em tela assemelha-se bastante às apreciadas nestes recentes julgados: Acórdão 4.488/2015-TCU-1ª Câmara (TC 026.058/2013-8; Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 6.704/2015-TCU-1ª Câmara (TC 026.171/2013-9, Rel. Ministro José Múcio Monteiro); e Acórdão 623/2016-2ª Câmara (TC 026.459/2013-2; Rel. Ministro Augusto Nardes).

18. Todos esses processos são "irmãos". Referem-se a tomadas de contas especiais instauradas contra a mesma responsável por irregularidades idênticas na origem (não comprovação de recursos federais destinados a ações do Planfor no Estado de Minas Gerais, no âmbito do mesmo convênio), estando o elemento diferenciador apenas no contrato examinado – e, naturalmente, na maioria das vezes, na entidade contratada.

19. Naqueles casos, entendeu este Tribunal que as provas eram incapazes de assegurar pronunciamento conclusivo sobre a ocorrência de dano ao erário ou, uma vez confirmado, sobre o *quantum debeatur*. Houve o reconhecimento de diversas falhas processuais, como a falta de chamamento das empresas contratadas aos processos e o fato de o Instituto Lúmen, responsável para acompanhamento e supervisão de todos os contratos – portanto, detentor de informações-chave que poderiam, ao menos em tese, auxiliar na busca pela verdade material –, ter sido excluído dos processos e isentado de qualquer responsabilidade pela comissão de TCE. Por elucidativo, transcrevo trecho do voto condutor do Acórdão 4.488/2015-1ª Câmara da lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues:

> "(...)
>
> Essa última observação põe por terra a premissa utilizada pela unidade técnica para o cálculo do débito, tendo em vista a particularidade do público alvo dos treinamentos. Ao mesmo tempo, não foi definido outro parâmetro de evasão específico para essa clientela. Acrescento, a avaliação realizada pelo Instituto Lumen ocorreu por amostragem, fato que prejudica ainda mais a metodologia proposta pela unidade técnica.
>
> Menciono também a forma inadequada como foi conduzida esta 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 doze anos dos fatos. O Instituto Lúmen, contratado para o acompanhamento dos contratos, entidade que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54950539.

> poderia dispor de um importante acervo documental para o deslinde da matéria, foi excluído do processo e isentado de qualquer responsabilidade pela comissão do MTE.
>
> Por conseguinte, considero inadequada qualquer metodologia de cálculo do débito, uma vez que não há segurança nas premissas a serem adotadas.
>
> (...)" (grifei)

20. Outrossim, pronunciou-se o relator do TC 026.171/2013-9, por ocasião do voto integrante do Acórdão 6.704/2015-1ª Câmara do Ministro José Múcio:

> (...)
>
> 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.
>
> (...) (grifei)

21. Da mesma forma, no caso concreto, a falta de solidez dos elementos probatórios não autoriza conclusão por débito estimativo, *data venia* da posição defendida pela Secex/MG. Vejamos.

22. A unidade técnica se vale de duas fiscalizações específicas, realizadas pela Gerência Regional da Secretaria Federal de Controle Interno em Minas Gerais (SFC/MG), relativas a dois cursos que estavam sob a responsabilidade da fundação (peça 1, p. 150-172). Na oportunidade, foram evidenciadas as seguintes impropriedades: não apresentação de controle de frequência; ausência de fornecimento de vales transporte e alimentação; e carga horária inferior à prevista em um dos cursos.

23. Tendo como foco essas ocorrências, apontadas nos dois cursos fiscalizados pelo Controle Interno, destaca informação contida na Nota Técnica 35/DSTEM/SFC/MF – documento que consolidou os resultados de 541 turmas fiscalizadas de um total de 6.942 (universo do Planfor/MG) –, na qual a Fundação Cefetminas teria figurado entre as entidades cujos exames indicaram cursos com taxas de evasão acima de 10% (no caso, com 68,86% em média), percentual acima do qual os contratos autorizavam descontos correspondentes à totalidade dos recursos financeiros gastos na ação educacional (peça 1, p. 184).

24. Primeiro, não vislumbro correlação entre aquelas fiscalizações específicas e a assertiva presente nesse documento consolidador produzido pelo Controle Interno. Enquanto naqueles documentos (fiscalizações específicas) é dito que a taxa de evasão não pôde ser aferida diante da não apresentação de controles de frequência (peça 1; p. 156, 162 e 170); nesse (consolidador), os dois

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54950539.

cursos aparecem entre os 78 com taxa de evasão superior a 10% (peça 1, p. 184) – ou 14,42% da amostra fiscalizada (541 turmas).

25. Segundo, a análise do Instituto Lumen demonstrou que os cursos atenderam à expectativa de demanda e que somente no de jardinagem houve registro de evasão, mesmo assim em patamar inferior ao limite estabelecido nas regras do Planfor (peça 3, p. 128).

26. Terceiro, apenas para argumentar, ainda que se superasse o conflito de informações evidenciado nos dois parágrafos precedentes, é frágil estimar eventual prejuízo com base em critério de extrapolação obtido de uma amostra pequena (14,42%) aplicável sobre uma amostra ínfima, de 1,15% – equivalente a 2 cursos de um total de 173 que compuseram os três contratos celebrados com a Fundação Cefetminas.

27. Quarto, a gestora foi citada pelo montante integral repassado à entidade executora por força dos três contratos, configurando impossibilidade jurídica a sua responsabilização por débito parcial fundado em critério inovador do qual não tomou conhecimento previamente, sob pena de ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

28. Por outro lado, ainda em consonância com os fundamentos dos Acórdãos 4.488/2015 e 6.704/2015 da 1ª Câmara, a defesa apresentada pela ex-secretária não foi capaz de afastar a conduta irregular pela qual foi chamada a responder, consistente na falta de acompanhamento da execução dos serviços contratados, em desacordo com as cláusulas contratuais que impunham ao convenente a obrigação de autorizar pagamentos após análise criteriosa da documentação cuja entrega deveria ser exigida das contratadas. Nesse ponto, adiro integralmente ao exame empreendido pela unidade técnica (peça 48):

> 21.23. Consoante disposto na cláusula terceira do termo do convênio c/c a cláusula segunda do contrato firmado com as entidades executoras, competia à Setascad/MG acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das ações de educação, verificando a eficiência e eficácia dos cursos, bem como adotar as medidas corretivas necessárias (peça 1, p. 42 e 217). Ademais, a convenente só poderia realizar os pagamentos à contratada, mediante a entrega das fichas de identificação de turmas e correspondentes fichas de matrícula relativas a 5% do número de turmas estabelecidas no contrato, da comprovação do cumprimento de carga horária e da execução quantitativa e qualitativa do plano pedagógico das ações contratadas, e, ainda, depois do saneamento das irregularidades constatadas, conforme previsto na cláusula sexta do contrato (peça 1, p. 219-220).
>
> 21.24. Entretanto, a Setascad/MG não apresentou os documentos referentes à avaliação e aprovação do plano pedagógico, da planilha de custos e do cronograma de execução propostos pela Cefetminas. Também não comprovou ter exigido o cumprimento das condições indispensáveis para o pagamento das quatro parcelas pactuadas com a referida entidade executora (peça 3, p. 252).
>
> (...)
>
> 21.27. 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. 184-186).
>
> (...)
>
> 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 não designou servidores do estado para acompanhar e supervisionar a execução das ações de educação desenvolvidas pela Fundação Cefetminas e não adotou providências no sentido de corrigir as irregularidades ocorridas e/ou de exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pela referida entidade. (...)" (grifei)

29. Saliento que o Instituto Lumen, contratado pela Setascad/MG para avaliação da execução das ações do Planfor no Estado de Minas Gerais, em termos de avaliação geral acerca do grau de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54950539.

eficiência da Fundação Cefetminas, chegou à conclusão que houve atendimento parcial, em uma escala de 0 (zero) a 10 (dez) – peça 3 (p. 130):

> A entidade executora foi considerada parcialmente eficiente (6,25) 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 vista atender às cláusulas contratuais e melhorar a adequação de seus cursos às expectativas do Planfor e do PEQ/MG. (grifei)

30. Desse modo – e desde já pedindo vênia à proposta de extinção do processo sem julgamento de mérito, formulada pelo MPTCU –, demonstrada a ocorrência de irregularidades na gestão dos recursos federais destinados à execução das ações do Planfor/MG previstas nos Contratos 54/1999, 75/1999 e 135/1999, entendo que as contas da ex-secretária da Setascad/MG devem ser julgadas irregulares, sem imputação em débito, em conformidade com os precedentes deste Tribunal mencionados no item 16.

-IV-

31. Por fim, deixo de aplicar multa à responsável por considerar prescrita pretensão punitiva deste Tribunal.

32. Antes, devo ressaltar essa questão está sendo discutida com profundidade no TC 030.926/2015-7, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no qual estão em disputa teses conflitantes. Até que este Tribunal delibere em definitivo naquele processo, adotarei, por analogia, as regras previstas no Código Civil (prazo decenal, art. 205; e interrupção quando da citação no TCU), segundo o tradicional entendimento defendido nesta Corte.

33. No caso em foco, os fatos irregulares relativos à gestão do contrato inquinado ocorreram no exercício de 1999. O termo *a quo* da contagem do prazo prescricional coincide com o dia 11/1/2003 (entrada em vigor do Código Civil de 2002), pois entre a ocorrência do evento e a referida data não se passou mais da metade do prazo vintenário regulado pelo Código Civil de 1916. Como a citação foi recebida pela responsável em 2/12/2014 (peça 20), passaram-se mais de dez anos desde aquele termo inicial, incidindo-se a prescrição.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54950539.