

Proc. TC-032.437/2013-7
Tomada de Contas Especial

Parecer

Em cumprimento de determinação do então Relator, eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa (peça 12), foram realizadas as citações dos responsáveis nos autos – Senhora Maria Lúcia Cardoso e Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Fundação Renato Azeredo) – acerca de irregularidades ocorridas na execução dos Contratos n.ºs 110, 147, 156 e 159, firmados no ano de 1999, cujas despesas foram cobertas com os recursos públicos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados pela Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente em Minas Gerais (SETASCAD/MG) no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n.º 035/99-SETASCAD/MG. Em virtude de lapso processual, os expedientes citatórios não compreenderam o Contrato n.º 164/99, restando na atualidade inviável dar continuidade ao processo para sanear a questão, conforme entendimento desenvolvido pela Unidade Técnica (item 20.12 da peça 42).

2. Examinadas as alegações de defesa dos responsáveis, a Secex/MG concluiu, com base nos documentos disponíveis e nos procedimentos adotados nas apurações, pela inexistência de elementos suficientes para quantificar com razoável segurança o valor do dano advindo da inexecução parcial dos cursos de treinamento e qualificação profissional. Todavia, considerando os resultados da fiscalização realizada pela Secretaria Federal de Controle (SFC), a Unidade Técnica adotou o parâmetro de 14,42% de turmas com taxa de evasão superior a 10% e, ainda, a média de evasão de 17,25% em cada turma, obtendo-se daí, por estimativa, o valor do dano por inexecução contratual de R\$ 32.716,82, à data de 13/01/2000, para o conjunto total dos contratos, indicada também a devolução ocorrida em 28/02/2000, na importância de R\$ 5.760,00 (itens 21.16/21.21 da peça 42).

3. A responsabilidade pelo dano foi atribuída à Senhora Maria Lúcia Cardoso, na qualidade de dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente em Minas Gerais (SETASCAD/MG), em virtude das falhas (omissões) ocorridas no acompanhamento, avaliação de supervisão das ações de educação que compunham o objeto dos contratos firmados, sobretudo pela ausência de providências para corrigir as irregularidades apontadas pelo Instituto Lúmen ou para exigir o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pela entidade executora. A proposta de julgamento de irregularidade das contas da responsável e de respectiva condenação ao ressarcimento do débito compreende, também, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92.

4. Além disso, na mesma linha do entendimento anteriormente desenvolvido a respeito do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Fundação Renato Azeredo), em virtude do longo decurso de tempo desde a execução contratual, a proposta da Unidade Técnica é por excluir dos autos a referida entidade, ante a falta dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo (itens 20.7/20.11 e 30, letra “d”, da peça 42).

5. De início, depreende-se que o objetivo da determinação do Relator consiste em observar a jurisprudência predominante do Tribunal e em buscar uma uniformidade de procedimentos no exame da utilização de recursos do FAT nas ações de qualificação profissional de trabalhadores, tomando-se como parâmetros as metodologias e os critérios adotados na tese defendida pelo representante deste Ministério Público no processo TC-026.171/2013-9.

6. Nesse contexto, relembre-se que as apurações do Tribunal, inicialmente sobre as ações executadas pela Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF) em 1999, evidenciaram que o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) funcionava de forma precária em praticamente todo o país. Comprovou-se a existência de vários problemas operacionais,

dentre os quais falta de definição pelo Ministério do Trabalho e Emprego das diretrizes dos cursos a serem ministrados, ausência de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos e tolerância à dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor compôs um contexto que, nas deliberações do TCU nos casos concretos, foi considerado para definir o grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF.

7. Das inúmeras deliberações proferidas pelo Tribunal a respeito da matéria ao longo dos anos, interessa de forma mais relevante aos presentes autos o parâmetro ali fixado para o exame da fase de execução das ações conveniadas ou contratadas, particularmente nos votos acolhidos nos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005 e 2027/2008 do Plenário, no sentido de considerar aptos a afastar a incidência de débito os documentos que comprovassem a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.

8. Nesse quesito, em consonância com a linha de raciocínio desenvolvida pela Unidade Técnica (itens 21.12/21.13 da peça 42), aproveita-se o conteúdo do relatório de avaliação elaborado pelo Instituto Lúmen como meio indireto de prova de execução parcial das ações de qualificação profissional previstas nos contratos, evidenciando-se descabido impugnar a totalidade dos recursos despendidos. De fato, os resultados apontados pelo Instituto foram, entre outros aspectos, no sentido de que a grande maioria dos cursos obteve indicadores de eficiência melhores do que os determinados nos contratos (quadro à peça 3, p. 187), o que implica concluir que havia instrutores e instalações físicas para as aulas, foram ministrados cursos e houve anotação da frequência dos alunos.

9. Nessa perspectiva e considerando também que a avaliação feita pelo Instituto Lúmen se deu por amostragem, pondera-se pela adequada pertinência do critério estimativo desenvolvido pela Unidade Técnica, com base nos parâmetros obtidos na fiscalização realizada pela Secretaria Federal de Controle, para quantificar o valor do débito de responsabilidade da Senhora Maria Lúcia Cardoso.

10. Quanto à responsabilidade da Fundação Renato Azeredo, o decurso de mais de 16 (dezesesseis) anos entre o recebimento dos valores dos contratos e o chamamento da instituição executora dos cursos a responder mediante citação (peças 36 e 38), agregado à ausência de cláusula contratual específica acerca da guarda temporal de documentos, autoriza, em vez de ser excluída a responsabilidade da instituição da relação jurídica processual (pois, afinal, a entidade executou as ações), que seja arquivado o processo nesse caso, em virtude do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da instituição.

11. Por fim, resta avaliar a viabilidade de aplicar sanção de multa à responsável Senhora Maria Lúcia Cardoso, sob a perspectiva do decurso ou não do prazo prescricional, na espécie para a pretensão punitiva pelo Tribunal. Como se sabe, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência restou assente na sessão extraordinária de 08/06/2016, mediante o Acórdão n.º 1441/2016-TCU-Plenário, que a pretensão punitiva a cargo do Tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos), iniciando-se a contar da data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrompendo-se com o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte. Aplica-se ainda a regra de transição prevista no art. 2028 do Código Civil, na linha dos recentes julgados como os Acórdãos n.ºs 1520/2016 e 1641/2016 do Plenário, e 3931/2016 da 1.ª Câmara.

12. Uma vez que as transferências para as execuções contratuais ocorreram no período de 21/10/1999 a 13/01/2000, findou o prazo prescricional decenário em 11/01/2013 (dez anos após a entrada em vigor do novo Código Civil, ocorrida em 11/01/2003), data anterior à do ato que ordenou a citação da responsável Senhora Maria Lúcia Cardoso (28/04/2015; peça 15), cujo efeito seria o de interromper a prescrição da pretensão punitiva. Portanto, é juridicamente inviável aplicar penalidade à responsável, ante o decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal.

13. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, na essência, de acordo com a proposta da Unidade Técnica, nos termos da instrução e do parecer às peças 42/44, sugerindo, contudo, sejam efetuados os seguintes ajustes:

a) indicar, como fundamento para o julgamento de irregularidade das contas da responsável Senhora Maria Lúcia Cardoso, as alíneas “b” e “c” do art. 16, inciso III, da Lei n.º 8.443/92;

b) não aplicar sanção de multa à Senhora Maria Lúcia Cardoso, em virtude do decurso do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva pelo Tribunal; e

c) com amparo no art. 212 do Regimento Interno c/c o art. 6.º, inciso II, da Instrução Normativa TCU n.º 71/2012, arquivar o processo sem julgamento de mérito em relação à

responsabilidade da Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais (Fundação Renato Azeredo), em virtude da ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular relacionados com o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Ministério Público, 27 de julho de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral