

VOTO

I – Histórico

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em desfavor da Senhora Maria Lúcia Cardoso, na condição de Secretária de Estado do Trabalho, da Assistência Social, da Criança e do Adolescente - Setascad/MG, em razão de irregularidades verificadas na utilização dos recursos repassados por força do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999 - Setascad/MG e do Aditivo nº 1/1999, celebrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego/MTE e pela Setascad/MG, com vigência no período de 22/6/1999 a 28/2/2003, 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"*.

2. Considerando que, para executar o objeto do Convênio nº 35/1999, a Setascad/MG firmou contratos de prestação de serviços com diversas instituições, a tomada de contas especial acima citada foi desmembrada em TCEs distintas, uma para cada instituição cujas avenças apresentaram problemas.

3. Neste processo, apura-se a responsabilidade por suposto débito, no valor histórico de R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), correspondente a 100% dos recursos repassados. A imputação do referido débito decorreu da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos destinados à execução dos contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, firmados pela Setascad/MG e pelo Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro - IPSH.

4. Os principais dados desses contratos estão descritos abaixo:

	Principais dados dos contratos firmados com o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro
Contrato nº 74/1999	1 - Vigência inicial: 20/9 a 30/11/1999. 2 - Plano de Trabalho previa o treinamento de 650 trabalhadores, distribuídos em 32 turmas, com carga horária total de 2.337 horas. 3 - Valor: R\$ 78.089,40 (setenta e oito mil e oitenta e nove reais e quarenta centavos). 4 - 1º Termo Aditivo, assinado em 22/11/1999, prorrogou o prazo de vigência até 10/12/1999.
Contrato nº 119/1999	1 - Vigência inicial: 4/10 a 30/11/1999. 2 - Plano de Trabalho previa treinamento de 788 trabalhadores, distribuídos em 37 turmas, com carga horária total de 2.614 horas. 3 - Valor: R\$ 97.128,00 (noventa e sete mil, cento e vinte e oito reais). 4 - 1º Termo Aditivo, assinado em 22/11/1999, prorrogou o prazo de vigência até 10/12/1999, alterou o número de turmas para 39 e a carga horária para 2.684 horas.

5. A Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro - IPSH foram citados para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, os valores referentes aos mencionados

Contratos nº 74/1999 e nº 119/1999, em face da não-comprovação da regular execução dos objetos desses ajustes.

6. Em resposta à citação que lhe foi dirigida, a ex-secretária estadual alegou, em síntese, que:

a) inicialmente, a unidade técnica propôs o arquivamento desta TCE, em função da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo. Apesar disso, o Ministro Augusto Sherman, atuando em substituição à então Ministra-Relatora Ana Arraes, decidiu promover a citação dos responsáveis, a exemplo do que havia ocorrido no TC nº 026.171/2013-9. Contudo, não haveria semelhança entre os dois processos, uma vez que, no presente caso, o representante do Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta de arquivamento, ao contrário do que ocorreu naquele processo;

b) transcorreram mais de quatorze anos entre o fato gerador desta TCE e a sua citação. Acrescentou que, depois de deixar o cargo na Setascad/MG, em fevereiro de 2001, a secretaria teria passado por sucessivas reformas administrativas, as quais, associadas à desmobilização de acervos documentais, teriam inviabilizado o exercício efetivo da ampla defesa. Concluiu que, em casos semelhantes, esta Corte de Contas tem entendido que o transcurso de mais de dez anos entre a execução do convênio e a realização da citação inviabiliza o adequado exercício da ampla defesa, o que implica considerar as contas iliquidáveis;

c) não se verifica a presença dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, visto que não haveria débito constituído em relação ao IPSH, bem como não teria sido demonstrada a ocorrência do dano ao erário, conforme conclusão da unidade técnica consignada na proposta de arquivamento dos autos;

d) as falhas porventura identificadas neste processo também foram observadas em outros convênios firmados pela SPPE/MTE. Naquelas oportunidades, quando da prolação dos Acórdãos nº 1.801/2012 - 2ª Câmara e nº 2.204/2009 - Plenário, o TCU julgou regulares as contas. Cabe aplicar essa jurisprudência ao caso ora sob análise, em observância ao princípio da isonomia;

e) nos Acórdãos nº 37/2004, 1º nº 7/2005, nº 903/2009, nº 1.129/2009, nº 225/2010 e nº 2.180/2011, todos do Plenário, o TCU reconheceu a fragilidade e a precariedade na aplicação dos recursos do Planfor. Por via de consequência, dispensou a apresentação de documentos contábeis e admitiu que apenas se comprovasse a realização dos cursos;

f) houve a efetiva prestação de serviços e foi comprovado o proveito das ações contratadas, de modo que a única opção foi efetivar o pagamento;

g) não houve culpa **in vigilando**, uma vez que teriam sido adotadas todas as medidas de salvaguarda do interesse público, até porque não se pode esperar que o secretário de estado realize, imediata e pessoalmente, as tarefas materiais inerentes à gestão de sua pasta. Acrescentou que não agiu de má-fé, não há indícios de obtenção de benefícios a partir dos atos praticados e inexistente nexo causal entre sua conduta e a ocorrência da irregularidade;

h) não houve omissão, porque a atuação do IPSH teria sido acompanhada pelo Instituto Lumen. Além disso, a prestação de contas final foi aprovada pela SPPE/MTE, o que constitui um obstáculo para a responsabilização da defendente;

i) não foi observado o princípio da proporcionalidade, uma vez que se imputa a responsabilidade pela devolução da totalidade dos recursos repassados ao estado, enquanto o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro teria sido responsável pelo treinamento de 1.398 alunos, tendo recebido R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), correspondentes a 0,91% do total dos recursos do PEQ/MG-1999, conforme atestado no Relatório de Avaliação do Plano Estadual de Qualificação, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Lumen (peça 3, pp. 65 a 69); e

j) restou demonstrada a execução do objeto contratado, a despeito de algumas falhas de natureza formal.

7. Já o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro - IPSH não apresentou suas alegações de defesa nem recolheu o débito. Dessa forma, restou caracterizada sua revelia, nos termos do art. 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8. Após analisar as alegações de defesa apresentadas, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso, aplicar multa à ex-secretária e excluir o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro - IPSH da presente relação processual.

9. Por sua vez, o Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico manifestou sua concordância com a unidade técnica, exceto quanto à aplicação de multa, uma vez que teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, conforme a jurisprudência dominante desta Corte.

II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

10. Registro que passei a atuar como Relator destes autos a partir de novembro 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 e do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU.

11. Preliminarmente, saliento minha concordância com a análise empreendida pela unidade técnica, a qual incorporo desde já às minhas razões de decidir, exceto no que concerne à aplicação de multa à ex-Secretária. Em relação a esse ponto específico, alinho-me ao entendimento esposado pelo representante do Ministério Público junto ao TCU.

12. Por outro lado, entendo necessário tecer algumas considerações complementares, o que passo a fazer.

13. Consoante explicitado nos pareceres precedentes, o Instituto de Promoção Social e Humana Darcy Ribeiro - IPSH não foi notificado na fase interna desta TCE, o que implica dizer que sua citação no âmbito do TCU ocorreu após o transcurso de quase quinze anos desde a prática dos atos ora questionados. Por via de consequência, restou comprometido o exercício por essa entidade do seu direito à ampla defesa e ao contraditório, razão pela qual o referido instituto deve ser excluído da presente relação processual.

14. Em relação à situação da Sra. Maria Lúcia Cardoso, destaco, em primeiro lugar, que os posicionamentos anteriores da unidade técnica e do Ministério Público, embora sejam elementos que compõem os autos, não vinculam o relator nem os colegiados desta Corte de Contas. Dessa forma, não há mácula no fato de ter sido determinada a citação da responsável contrariando posicionamentos anteriores da unidade técnica e do Ministério Público.

15. O alegado prejuízo ao exercício, pela responsável, do seu direito ao contraditório e à ampla defesa não se verificou. Afinal, apesar de ter transcorrido um longo lapso temporal entre a prática dos atos ora em apuração e a citação pelo TCU da Sra. Maria Lúcia Cardoso, ela já tinha ciência das irregularidades verificadas nestes autos desde 2005, quando apresentou justificativas ao concedente que foram consideradas insuficientes para elidir as mencionadas irregularidades.

16. Aduzo que a comissão de TCE encontrou dificuldades para acessar documentos relativos à execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/1999, o que contribuiu de forma significativa para o alongamento da fase interna desta tomada de contas especial. Entretanto, tais dificuldades não decorreram da demora na instauração desta TCE, mas sim das deficiências apresentadas pelos controles exercidos pela Setascad/MG sobre a execução das ações de educação, que constituíram o objeto do convênio ora analisado.

17. Assim sendo, a signatária desse convênio não pode se beneficiar do descumprimento das suas obrigações, com as quais ela anuiu quando da celebração do ajuste, dentre as quais merece destaque o dever de reunir e manter em arquivo toda a documentação comprobatória da execução do convênio, consoante disposto na cláusula nona do termo de convênio.

18. No que concerne às alegações da Sra. Maria Lúcia Cardoso de que inexistiria, no caso vertente, omissão e culpa **in vigilando**, saliento que a responsabilização da ex-secretária decorreu

de sua inação no que concerne ao acompanhamento, à supervisão e à avaliação da execução dos serviços contratados. Assim sendo, restou caracterizado o inadimplemento de seus deveres estabelecidos nos instrumentos contratuais sob comento.

19. A omissão da responsável ficou evidente a partir da constatação de que ela não designou servidores para acompanhar a realização das ações de educação, não adotou providências para corrigir as irregularidades apontadas pelo Instituto Lumen nem exigiu o ressarcimento das quantias recebidas indevidamente pelas entidades executoras.

20. No tocante ao débito, acompanho o posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público, no sentido de que não há elementos suficientes nos autos para quantificá-lo com grau de certeza razoável.

21. Esclareço que, no relatório preliminar de TCE, o dano ao erário foi quantificado no valor histórico de R\$ 175.217,40 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e dezessete reais e quarenta centavos), correspondente ao total dos pagamentos efetuados no âmbito dos Contratos nº 74/1999 e nº 119/99, em razão de o IPSH não ter fornecido cópias das folhas de frequência e dos comprovantes de entrega de vale-transporte, solicitados na diligência realizada por meio do Ofício-Circular nº 1/2005, datado de 27/7/2005. No entanto, há evidências de que vários serviços foram efetivamente prestados pelo instituto contratado. Dentre essas evidências, destaco afirmações constantes de relatórios elaborados pela Secretaria Federal de Controle e pelo Instituto Lumen (contratado para fiscalizar a prestação dos serviços educacionais em tela).

22. Aduzo que, neste momento, é impossível levantar os documentos que seriam necessários para avaliar com segurança o valor do dano ao erário verificado neste processo.

23. Em relação à prescrição da pretensão punitiva, concordo com o entendimento do Ministério Público junto ao TCU, uma vez que os atos irregulares foram praticados em 1999 e a citação no âmbito deste Tribunal se deu somente em 2014, mais de dez anos após a referida prática.

24. Por fim, friso que inexistem nestes autos elementos que comprovem a boa-fé da responsável. Consequentemente, devem as contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso serem julgadas irregulares sem aplicação de multa tendo em vista a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de agosto de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator