

Processo TC nº 032.560/2013-3
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssima Senhora Ministra-Relatora,

Cuida-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 Sra. Maria Lúcia Cardoso, ex-dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado nos Contratos nºs 37/1999, 134/1999 e 153/1999.

2. Os referidos contratos – respectivamente nos valores de R\$ 731.014,20, R\$ 82.080,00 e R\$ 27.072,00 (total: R\$ 840.166,20) –, foram firmados pela Setascad/MG com o Departamento Regional do Serviço Social da Indústria no Estado de Minas Gerais (Sesi/MG) no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/99, visando à execução de atividades de qualificação profissional inseridas no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). A execução do objeto conveniado contou com a supervisão adicional da Fundação Mariana Resende Costa (Instituto Lumen), contratada para acompanhar as ações então desenvolvidas.

3. O relatório da TCE foi redigido pelo “*Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial*” do MTE em 2013 e posteriormente enviado à Controladoria-Geral da União (CGU). Naquela oportunidade, o Ministério conveniente concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor total do convênio (R\$ 840.166,19 – data-base 1999), atribuindo a responsabilidade à Sra. Maria Lúcia Cardoso. Ademais, concluiu pela impossibilidade de responsabilizar a entidade executora (Sesi/MG), em virtude do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador sem que houvessem sido notificados (peça 3, p. 172), bem assim a instituição supervisora (Instituto Lumen), devido à demonstração do adimplemento de suas obrigações (peça 2, p. 162).

4. Os autos da Tomada de Contas Especial vieram ao Tribunal em 2013, guarnecidos com o certificado de irregularidade das contas elaborado pela CGU, bem assim com a ciência do Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego. A unidade técnica regional propôs o arquivamento do feito sem resolução de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (peças 5/7). Com tal posição aquiesceu, na ocasião, este Ministério Público junto ao TCU (peça 8).

5. Sem embargos, considerando o encaminhamento adotado em precedente análogo (TC nº 026.171/2013-9), o Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Bemquerer Costa, em substituição a Vossa Excelência, ordenou o retorno dos autos à unidade regional para citação da ora responsável e da instituição beneficiária dos recursos. Exitosas as citações promovidas, deixou o Sesi/MG de apresentar alegações de defesa.

6. Em vista dos característicos peculiares ao caso concreto sob retina, torna-se necessária breve rediscussão, no presente momento processual, das condutas atribuídas aos agentes envolvidos e do momento de ingresso de cada responsável na presente relação processual. Nesse sentido, impende notar duas ordens de impropriedades encontradas na fase interna do processo:

- a não apresentação de documentos necessários à comprovação do regular emprego dos recursos públicos (peça 2, p. 54), razão que ensejou diligência ao Sesi/MG em 27/07/2005, na qual foram solicitadas folhas de frequência etc.; e

- a omissão em determinar descontos e devoluções em prol do erário, motivo que rendeu ensejo à citação da Sra. Maria Lúcia Cardoso, em 18/10/2005, para que justificasse as irregularidades apontadas (peça 2, p. 91-94).

Continuação do TC nº 032.560/2013-3

7. Em apertada síntese, observo que a devolução dos autos à unidade regional para citação dos responsáveis (peça 9) pautou-se pelo entendimento de que, contrariamente ao concluído pela secretaria regional (peças 5/7) e por este Ministério Público (peça 8):

- ambos os agentes (a ex-titular da Setascad/MG e o Sesi/MG) teriam sido chamados a integrar a relação processual dentro do decênio tratado no art. 6º, inciso II, da IN/TCU nº 71/12; e

- ambos os agentes teriam sido, na ocasião, acionados pelo mesmo fato (defeito na prestação de contas), que redundaria na atribuição de débito no valor integral dos repasses federais efetuados.

8. Cabe, doravante e com as máximas *venias*, infirmar ambas as conclusões acima para, em seguida, comentar a proposta de encaminhamento ofertada pela Secex/MG.

II

9. Primeiramente, cumpre notar que o Relatório da Tomada de Contas Especial instaurada em 2005 arrola apenas dois agentes, a Sra. Maria Lúcia Cardoso e o Sr. Dom João Resende Costa (dirigente do Instituto Lumen), na seção “VII – Da Qualificação dos Responsáveis/Irregularidades” (peça 2, p. 90-92). Em virtude disso, apenas esses dois gestores foram então chamados a justificar as condutas a si imputadas (peça 2, p. 90-92). Assiste razão à unidade técnica quando, seguindo o entendimento constante no Parecer do Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais do MTE, observa que (peça 5, p. 05-06):

“37. Vale lembrar que a entidade executora [Sesi/MG] não foi considerada solidária no dano ao erário apurada na TCE concluída em novembro de 2005, portanto, **não foi notificada naquela época para o exercício do contraditório e da ampla defesa**, sendo que incluir tal entidade nesta fase como sugerido pela CGU, implicaria em notificá-la após 12 anos do fato gerador, isto é, da assinatura dos Contratos n's 037/99, 134/99 e 153/99, que foram firmados em 22/09/1999, 04/10/1999 e 11/11/1999 e aditivados em novembro do mesmo ano, com vigência até 10/12/1999, abrindo-se uma possibilidade de se tornar materialmente impossível o julgamento do mérito desta TCE pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo, dentre vários, do julgamento exarado no TC 028.730/2011-9, Acórdão 4565/2012, relativo à TCE do Contrato 109/96-PGE celebrado no âmbito do Convênio MTb/SEFOR/CODEFAT nº 014/96-SETAS/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas iliquidáveis, com o consequente arquivamento do processo, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.” (grifo aduzido).

10. Perfilho a conclusão acima por seus próprios fundamentos, aduzindo àquelas razões a impossibilidade de equiparar mera diligência para fornecimento de informações com o formal chamamento de responsáveis a, querendo, defenderem-se das alegações contra si formuladas. Novamente acompanho a secretaria regional quando bem diz que os efeitos jurídicos de um e de outro ato diferem ontologicamente (peça 27, p. 10):

“21.3 É cediço que a diligência não tem a mesma natureza, o mesmo impacto no destinatário e nem a mesma consequência jurídica da primeira notificação referida no art. 6º, inciso II, da IN – TCU 71/2012. Essa primeira notificação (citação do Sesi/MG) somente ocorreu em 20/11/2014 (peça 14), ou seja, depois de transcorridos mais de treze anos da data de ocorrência do dano.”

11. Despiciendo anotar que o título conferido à comunicação – e.g. citação, notificação, intimação – tem sua relevância obliterada frente ao conteúdo do documento remetido, importando apenas se tal peça reúne ou não os requisitos da espécie. Assim, o art. 6º, inciso II, da IN/TCU nº 71/12 – que, em sua redação, registra o termo “notificação” – deve ser interpretado em seu sentido finalístico, significando que o decênio ali referido deve transcorrer do solene chamamento a integrar a relação processual e a exercer o contraditório e a ampla defesa, não bastando a tanto qualquer comunicação realizada.

12. Quanto à responsável restante, percebo que a Sra. Maria Lúcia Cardoso foi regularmente convocada a compor o processo ainda em 2005, porém a conduta a ela atribuída naquela comunicação corresponde à seguinte (peça 2, p. 91):

Continuação do TC nº 032.560/2013-3

“IRREGULARIDADE: 01

CONDUTA COMISSIVA: Não interviu para que ocorresse o devido desconto/devolução ou até rescisão do contrato, conforme previsto, quanto às ocorrências de imperfeições ou irregularidade nas ações contratada.

OMISSIVA: Deixou de acompanhar, fiscalizar e zelar pela regular aplicação dos recursos, bem como pela estrita observância das normas legais e regulamentares (Lei nº 8.666/93; Lei nº 4.320/64; Decreto nº 93.872/86; IN STN nº 01/97) aplicáveis aos procedimentos de seleção, contratação e pagamento das instituições executoras das ações de educação profissional. Deixou de promover os descontos relativos às evasões acima do limite permitido, bem como cursos contratado e não realizado.

NEXO CAUSAL: A ausência de acompanhamento das ações de educação profissional, comprometeu a eficiência e eficácia do PEQ e concorrendo diretamente para a inexecução ou execução precária das ações contratadas e, por conseguinte para a ocorrência de dano ao Erário.”

13. Sublinho, por essencial à tese que aqui se esposa, que a citação original endereçada à Sra. Maria Lúcia Cardoso não lhe atribuiu o encargo de defender-se dos defeitos na prestação de contas, sendo tal irregularidade atribuída intempestivamente à ex-gestora no bojo do Ofício de citação expedido já no âmbito deste Tribunal em 20/11/2014 (peça 15):

“2. O débito é decorrente da não adoção de medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999-SETASCAD/MG fossem corretamente utilizados, especificamente no âmbito dos Contratos 37/1999, 134/1999 e 153/1999, celebrados entre a Setascad/MG e o Serviço Social da Indústria - Sesi/MG, os quais tinham por objeto ‘o desenvolvimento de ações de educação profissional a serem prestados pela contratada, para execução do Plano Estadual de Qualificação Profissional e em conformidade com o Convênio 35/1999’, 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.” (ênfase acrescida)

14. Diante dessa constatação, concluo que tampouco se deverá perseguir a ex-secretária estadual pela deficiência na prestação de contas de que resulta o dano integral, eis que a gestora foi citada a destempo para contestar as aludidas irregularidades.

III

15. Antes que se possa discorrer sobre o mérito das considerações da Secex/MG, impende examinar as duas ordens de impropriedades encontradas na fase interna do processo:

- a não apresentação de documentos hábeis a comprovar o emprego idôneo dos recursos públicos; e

- a omissão em se promover descontos e devoluções em prol do erário em face da inexecução parcial da avença.

16. Verifica-se que as duas situações acima divergem significativamente quanto à magnitude dos danos ocasionados: ao tempo em que a primeira irregularidade (não comprovação regular dos gastos) induz à presunção de dano no valor integral dos recursos transferidos, conforme remansosa jurisprudência desta Casa (e.g. Acórdãos nºs 1616/2015-1ª Câmara, 1438/2008-2ª Câmara, 795/2008-1ª Câmara, 365/2002-Plenário), tem-se que a segunda conduta (omissão em exigir descontos e devoluções) origina danos proporcionais às importâncias indevidamente não reclamadas.

17. Nota-se, ademais, continência entre as duas irregularidades cometidas: não havendo prestação de contas, deduz-se de pronto o débito máximo (íntegra do valor transferido), sendo a partir de então desnecessário liquidar os descontos e devoluções negligenciados. Em outros termos: o dano advindo de glosas não realizadas consiste em subconjunto do total de gastos e sua apuração somente se justificaria

Continuação do TC nº 032.560/2013-3

caso não houvesse impugnação daquele total. Ou se reconhece que não houve regular prestação de contas, e se estabelece o débito como íntegra dos repasses, ou se admite ter havido aquela prestação, passando-se então à quantificação dos deslizes pontuais.

18. Não há, nos autos, elemento que invalide a conclusão de que houve vício na prestação de contas do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 35/99, conduzindo à conclusão de que a hipótese é de débito pelo montante total das transferências. Todavia, consoante arguido anteriormente, a reparação pelo dano constatado não há de ser exigida – quer da entidade executora (Sesi/MG), quer da signatária do convênio (Sra. Maria Lúcia Cardoso) – por terem suas citações ocorrido extemporaneamente, prejudicando o exercício de direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório.

19. Anoto que, tratando-se de convênios no âmbito do Planfor, o entendimento acima balizou recentes precedentes, exemplificados pelos Acórdãos nºs 1675/2015-1ª Câmara e 2165/2015-1ª Câmara, ambos da relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler.

IV

20. Diante de todo o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU reitera a proposta anterior de arquivamento do feito, sem resolução de mérito e sem cancelamento do débito, em face da ausência dos pressupostos de sua constituição e de seu desenvolvimento válido e regular, com supedâneo no art. 6º, inciso II, da IN/TCU nº 71/12.

Ministério Público, em dezembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral