

Proc. TC-026.287/2013-7
Tomada de Contas Especial

Parecer

Por determinação do Relator, eminente Ministro Augusto Sherman Cavalcanti (peça 11), foram realizadas as citações dos responsáveis nos autos – Senhora Maria Lúcia Cardoso e Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado (FADEMA) – acerca de irregularidades ocorridas na execução dos Contratos n.ºs 085 e 088, 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.

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 estimar com razoável segurança o valor aproximado do dano advindo da inexecução parcial dos cursos de treinamento e qualificação profissional. Todavia, considerando que houve falhas no acompanhamento, avaliação de supervisão das ações de educação que compunham o objeto dos contratos firmados, a Unidade Técnica propôs julgar irregulares, sem débito, as contas da então dirigente da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente em Minas Gerais (SETASCAD/MG), Senhora Maria Lúcia Cardoso, e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92.

3. Além disso, na mesma linha do entendimento anteriormente desenvolvido a respeito do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado (FADEMA) em virtude do longo decurso de tempo desde a execução contratual, a proposta da Unidade Técnica é por excluir dos autos a responsável, ante a falta dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo (peças 32/34).

4. 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.

5. Nesse contexto, lembre-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.

6. Assim, consoante consta do voto do Relator de grande parte das tomadas de contas especiais à época, insigne Ministro Benjamin Zymler, aprovado no Acórdão n.º 1.794/2003-Plenário (TC-003.100/2001-8, Ata 47), procurou-se uniformizar critérios e procedimentos com vistas à análise dos casos concretos sem se olvidar da forma que se desenvolviam as ações nacionais (grifos nossos):

“29. A análise individual de cada um desses contratos, na forma determinada pela Decisão acima citada [n.º 1.112/2000-Plenário], possui inegáveis vantagens no que concerne ao aprofundamento da verificação da existência de dano ao erário e da investigação da conduta dos responsáveis relacionados nas TCEs. Por outro lado, há o risco de, em cada uma das tomadas de contas especiais, serem imputadas multas em decorrência de falhas que se repetiram em todas as contratações realizadas no âmbito do PEQ-DF/1999. Aduzo que tais falhas ocorreram de forma genérica em todo o país, o que pode ser considerado como um fator que atenua significativamente a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.”

30. *Com supedâneo nessas considerações, entendo que nas TCEs instauradas em decorrência da Decisão n.º 1.112/2000, em que não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e não existirem elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação, porém persistirem falhas de caráter geral, como as detectadas neste processo, pode ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas, consoante disposto no art. 16, II, da Lei nº 8.443/1992.”*

7. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

8. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão n.º 2204/2008-1.ª Câmara (TC-007.164/2006-4, Ata 23, grifos nossos):

“Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual.”

9. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalvas, a exemplo dos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2027/2008, todos do Plenário.

10. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos n.ºs 1830/2006 (subitem 9.9), 2343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos n.ºs 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

11. Na situação concreta dos presentes autos, embora o conjunto das irregularidades apuradas nas ações de qualificação profissional se referisse basicamente a eventos semelhantes aos dos processos do PEQ-DF/1999 (contratação sem processo licitatório, descumprimento de prazo de guarda de documentos, publicação de extrato do contrato fora do prazo legal, deficiência no acompanhamento da execução do contrato), os exames se limitaram à falta de cumprimento das ações contratadas, conduzindo ao débito na integralidade dos valores dos contratos firmados com a FADEMA, conforme consta do item 2.8 do Relatório Final da TCE (peça 2, p. 138) e do item 4 do Relatório de Auditoria n.º 803/2013 (peça 3, p. 180).

12. Assim, confrontando-se agora as medidas adotadas nos julgados precedentes com os eventos indicados especificamente no presente processo, verifica-se que ficam mitigadas, em grau de ressalva nas contas, as falhas cometidas na fase de seleção da entidade executora e os demais atos considerados de reduzida reprovabilidade, entre eles a deficiência em acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços. Por esses motivos, em sentido distinto do entendimento da Unidade Técnica (item 21.28 da peça 32), os critérios uniformes adotados pelo Tribunal nas situações anteriores favorecem a esfera de interesses da 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 especial quanto à falha em acompanhar, supervisionar e avaliar a execução dos serviços. Resta prejudicado, portanto, considerar irregulares as contas da responsável com fundamento nesse tipo de falha cometida.

13. No tocante à fase de execução das ações conveniadas ou contratadas, o Tribunal, nos julgados precedentes a respeito (votos nos Acórdãos n.ºs 1794/2003, 1911/2003, 86/2005 e 2027/2008 do Plenário), considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos que comprovassem a existência

dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas.

14. Nesse quesito, na linha de raciocínio desenvolvida pela Unidade Técnica, 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 n.ºs 085/99 e 088/99. Ainda que a instituição não detivesse o encargo de fiscalizar a execução física-financeira dos contratos, mas o de avaliar os aspectos técnico-pedagógicos dos cursos, a ausência de irregularidade na taxa de evasão ali aferida – relação entre o número de treinandos previstos e o número de treinandos que efetivamente concluíram os cursos (Cláusula Sexta, inciso VI, à peça 1, p. 238) –, entre outros parâmetros indicados no relatório, implica concluir que havia instrutores e instalações físicas para as aulas, foram ministrados cursos e houve anotação da frequência dos alunos.

15. Todavia, considerando que a avaliação técnico-pedagógica feita pelo Instituto Lúmen se deu por amostragem, remanesce sob a responsabilidade da Senhora Maria Lúcia Cardoso, com fundamento no dever de prestar contas da utilização de recursos públicos, o encargo de produzir elementos de prova da regularidade da execução física da totalidade dos cursos ministrados. Subsistente a irregularidade nesse caso para efeito do julgamento das contas da referida responsável, a incerteza quanto à efetiva parcela executada dos cursos inviabiliza, por sua vez, quantificar o valor do débito, ainda que por critério estimativo.

16. A mencionada inviabilidade acerca da quantificação do dano ao erário soma-se ao decurso de mais de 15 (quinze) anos entre o término dos contratos e o chamamento da instituição executora dos cursos (FADEMA) a responder mediante citação, repercutindo-se por ser indevido exigir de terceiro não integrante da administração pública nem gerente da utilização de recursos públicos o ônus da prova que não lhe cabe ordinariamente no processo ou a obrigação de agregar informações que possam, eventualmente, pesar em desfavor de seus interesses. Deve-se, então, excluir a responsabilidade da instituição da relação jurídica processual, ante a ausência de jurisdição do TCU sobre agentes privados em caso de insubsistência de débito.

17. 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 do Tribunal. Conforme manifestações específicas deste *Parquet* nas sessões da 2.ª Câmara de 05/05 e 07/07/2015, há de se conceder tratamento isonômico aos agentes jurisdicionados mediante a adoção da vertente majoritária do TCU acerca da aplicação subsidiária das regras dos arts. 205 e 2028 do Código Civil de 2002 para a prescrição da pretensão punitiva na atividade de controle externo.

18. Uma vez que os pagamentos pelas execuções contratuais ocorreram no período de 01/10/99 a 20/12/99, 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 de entrega da citação à responsável (10/12/2014; peças 16/17), 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.

19. Diante do exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência parcial da proposta da Unidade Técnica (peças 32/34), por que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei n.º 8.443/92, julgar irregulares as contas da Senhora Maria Lúcia Cardoso, considerando a falta de comprovação da execução física das ações de qualificação profissional previstas nos Contratos n.ºs 085/99 e 088/99, firmados com a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado (FADEMA); e

b) excluir a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento e Ensino de Machado (FADEMA), em virtude da ausência de jurisdição do TCU sobre agentes privados em caso de insubsistência de débito.

Ministério Público, 16 de setembro de 2015.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral