

Processo TC nº 025.575/2013-9
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-titular da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência Social, da Criança e do Adolescente (Setascad/MG), em virtude de vício na comprovação da execução do objeto pactuado no Contrato nº 107/99.

2. O referido contrato, no valor de R\$ 273.722,40, foi firmado pela Setascad/MG com a Legião da Boa Vontade (LBV) no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 35/99, visando à execução de atividades de qualificação profissional previstas 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, em sua fase interna, foi redigido pelo “*Grupo Executivo de Tomada de Contas Especial*” do MTE em 2013. Naquela oportunidade, o Ministério conveniente concluiu pela ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 192.866,40 (data-base: 1999), atribuindo a responsabilidade à Sra. Maria Lúcia Cardoso. Ademais, concluiu pela impossibilidade de responsabilizar a entidade executora (LBV), como sugerido pela Controladoria-Geral da União, em virtude do transcurso de doze anos da ocorrência do fato gerador sem que houvesse sido notificada (peça 3, p. 379), bem assim a instituição supervisora (Instituto Lumen), devido à demonstração do adimplemento de suas obrigações (peça 3, p. 376).

4. Tendo a TCE ingressado nesta Corte de Contas, a unidade técnica propôs o arquivamento do feito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (peças 11/13), posição a que então aderiu este representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 14).

5. Não obstante, tendo em vista o encaminhamento adotado em precedente análogo (TC nº 026.171/2013-9), o Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição à Vossa Excelência, ordenou o retorno dos autos à unidade regional para citação da ora responsável e da executora (LBV) pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos atinentes ao Contrato nº 107/99.

6. Exitosas as citações promovidas, os responsáveis apresentaram as alegações de defesa examinadas na instrução lançada pela unidade técnica à peça 45, a qual angariou a concordância do corpo diretivo daquela unidade. Ali se propugna, em suma:

- julgamento pela irregularidade das contas da Sra. Maria Lúcia Cardoso, condenando-a ao ressarcimento de débito computado em função e na proporção das inexecuções aferidas pela Secretaria Federal de Controle da CGU (R\$ 7.750,25, segundo cálculo próprio da Secex/MG);

- aplicação de multa àquela responsável;

- exclusão da LBV da presente TCE.

7. Em apertada síntese, observo que a devolução dos autos à unidade regional para citação dos responsáveis pautou-se pelo entendimento de que:

- tanto a Sra. Maria Lúcia Cardoso quanto a LBV 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 premissas acima para, em seguida, comentar a proposta de encaminhamento ofertada pela Secex/MG.

Continuação do TC nº 025.575/2013-9

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 – 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.

10. Assiste razão à unidade técnica quando, seguindo o entendimento constante no Parecer do Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais do MTE (peça 3, p. 378-380), destaca em sua derradeira instrução (peça 45, p. 6) que:

“36. Vale lembrar que a entidade executora [LBV] 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 do Contrato 107/99, que foi firmado em 11/10/1999 e aditivado em 03/11/1999, 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 4.565/2012, relativo à TCE do Contrato 109/96-PGE celebrado no âmbito do Convênio MTb/SEFOR/CODEFAT 014/96-Setas/RO, instaurada por este Ministério, que considerou as contas ilíquidáveis, com o conseqüente arquivamento do processo, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992.” (grifo acrescido)

11. 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:

“41.3 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 Instrução Normativa – TCU 71/2012. In casu, a primeira notificação da LBV ocorreu em 1/10/2014, ocasião em que esta Secex/MG promoveu a sua citação (peças 22 e 23).”

12. 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.

13. Acompanhando a unidade técnica e tendo em mente o transcurso de 15 anos entre os fatos e a citação da entidade, opino, pois, pela exclusão da LBV da presente relação processual.

III

14. Quanto à responsável restante, percebo que a Sra. Maria Lúcia Cardoso foi regularmente convocada a compor o processo ainda em 2005 (peça 2, p. 94), sendo a conduta a ela atribuída naquela comunicação correspondente à seguinte (peça 2, p. 91):

“IRREGULARIDADE: 01

Continuação do TC nº 025.575/2013-9

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.”

15. Sublinho 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 à ex-gestora apenas no bojo do ofício de citação expedido já no âmbito deste Tribunal em 22/09/2014 (peça 21):

“2. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos atinentes ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 35/1999, uma vez que não houve comprovação de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de qualificação profissional, especificamente no âmbito do Contrato 107/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade/LBV, o qual tinha 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’: não tomou as medidas para que os recursos federais recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 35/1999- SETASCAD/MG fossem corretamente utilizados, especificamente no âmbito do Contrato 107/1999, celebrado entre a Setascad/MG e a Legião da Boa Vontade, o qual tinha 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)

16. Diante dessa constatação, concluo pela inviabilidade de se perseguir a ex-secretária estadual pela deficiência na prestação de contas de que resulta o dano integral – tal como pretendido no Ofício nº 1777/2014-TCU/SECEX-MG, de 22/09/2014 (peça 21) –, eis que a gestora foi citada para contestar essa irregularidade específica decorridos mais de 14 anos da ocorrência dos fatos, o que certamente subtrai a possibilidade do exercício da ampla defesa em seu sentido material.

IV

17. 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 suposta inexecução parcial da avença.

18. 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,

Continuação do TC nº 025.575/2013-9

365/2002-Plenário), tem-se que a segunda conduta (omissão em exigir descontos e devoluções) origina danos proporcionais às importâncias indevidamente não reclamadas.

19. Nota-se, ademais, continência entre as duas irregularidades cometidas: não havendo regular 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 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.

20. Não há, nos autos, elemento que invalide a conclusão de que houve vício na prestação de contas do ajuste em epígrafe, 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 (LBV), 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.

21. 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 Exmo. Min. Benjamin Zymler.

V

22. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU reitera sua proposta anterior de arquivamento do feito, sem resolução de mérito e sem cancelamento do débito, em face da ausência dos pressupostos de constituição e de seu desenvolvimento válido e regular do processo, com espeque no art. 8º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c os arts. 169, inciso VI, e 212, ambos do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 6º, inciso II, da IN/TCU nº 71/12.

Ministério Público, em janeiro de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral