

Proc. TC-007.109/2012-1
Tomada de Contas Especial

Parecer

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades verificadas na formalização e execução do Contrato Administrativo n.º 11/2000-SETEPS/PA (peça 1, pp. 118-132), celebrado entre a extinta Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social do Estado do Pará (SETEPS/PA), a Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNM) e o Instituto Integrar, cujo objeto era a execução de ações de qualificação e/ou aperfeiçoamento profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR).

2. A presente TCE foi instaurada em desfavor da Senhora Suleima Fraiha Pegado (Secretária da SETEPS/PA, à época dos fatos), da CNM (executora do contrato), do Instituto Integrar (interveniente do contrato), bem assim do Senhor Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro (Presidente da CMN e do Instituto Integrar).

3. No âmbito do Tribunal de Contas da União, promoveu-se a citação solidária dos responsáveis acima e, ao emitir seu pronunciamento conclusivo, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex-PA), em pareceres uníssomos (peças 57-59), propõe:

- a) considerar revéis a CNM e o Senhor Heiguiberto Guiba Della Bella Navarro;
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Senhora Suleima Fraiha Pegado e pelo Instituto Integrar; e
- c) julgar irregulares as contas dos responsáveis acima mencionados.

4. Preliminarmente à manifestação de mérito, esta representante do Ministério Público, zelando pela prevalência da ordem jurídica nos processos de controle externo em trâmite na Corte de Contas, tem por imperioso alertar para a ocorrência de nulidades no feito em exame, dadas as falhas verificadas na formulação dos ofícios citatórios remetidos aos responsáveis. Senão vejamos.

5. Em sua instrução, a Secex-PA ratificou as conclusões do relatório do tomador (peça 3, pp. 3-57) e apontou para a ocorrência de diversas irregularidades que estariam a macular as contas dos responsáveis, a saber:

- i) habilitação de instituição que não atendeu aos requisitos de habilitação e cadastramento do plano estadual de qualificação, configurando violação ao art. 3.º da Lei n.º 8.666/1993;
- ii) utilização irregular do expediente “dispensa de licitação” para contratação direta da entidade, com inobservância dos arts. 2.º, 3.º, 24, II e § 1.º, 26, parágrafo único, caput, II e III, 27, III e IV e 54 da Lei n.º 8.666/1993;
- iii) ausência de comprovação, por meio de documentos financeiros idôneos de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações contratadas, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais;
- iv) autorização, ordenação e liberação de recursos sem a comprovação das exigências contratuais, com afronta aos arts. 62 e 63, § 2.º, III, da Lei n.º 4.320/1964, e a cláusula quarta do Contrato;
- v) omissão em designar representante da Administração para acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do contrato, deixando de dar cumprimento ao estabelecido no art. 67 da Lei n.º 8.666/1993 e nas cláusulas 3.ª, item 3.2.2, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT n.º 021/99-SETEPS/PA e décima, item 10.1 do contrato; e
- vi) omissão em designar servidor ou comissão para concretizar e formalizar o recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, depois de verificada a adequação das ações de educação profissional executadas aos termos contratuais, deixando de dar cumprimento ao art. 73, I, b, da Lei n.º 8.666/1993 e à cláusula décima primeira do contrato.

6. Não obstante, os ofícios de citação consignaram tão somente indicação genérica de uma única ocorrência, idêntica para todos os responsáveis, nos seguintes termos:

“2. O débito é decorrente da impugnação parcial da execução do Contrato Administrativo 11/2000-SETEPS/PA, celebrado entre a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social (SETEPS/PA) e a Confederação Nacional dos Metalúrgicos – CNM, CNPJ 37.159.340/0001-70, executora do contrato 11/2000-SETEPS, com interveniência do Instituto Integrar, CNPJ 03.158.014/0001-26, vinculado ao Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99, firmado entre o Ministério do Trabalho/Secretaria de Políticas Públicas Emprego (MTE/SPPE) e a Secretaria Executiva do Trabalho e Promoção Social/SETEPS/PA, referentes às atividades inerentes à qualificação profissional, a qual caracteriza infração aos seguintes dispositivos legais: arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/1964; cláusula 2ª, 4ª, 8ª e 10ª, item 10.1, e 11ª do Contrato Administrativo 11/2000, cláusula 3ª, itens 3.2.1 e 3.2.2 do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 021/99-SETEPS/PA, arts. 2º, 3º, 24, II e § 1º, 26, parágrafo único, caput e incisos II e III, 27, incisos III e IV, 54, 67 e 73, I, “b”, da Lei 8.666/1993; art. 38, inciso II, alínea “b”, da IN/STN 1/1997, e art. 66 do Dec. 93872/1986.” (grifos acrescidos)

7. Verifica-se, portanto, que os chamamentos processuais ultimados não dispõem dos elementos mínimos necessários à apresentação de defesa, nos moldes dos arts. 9.º e 12, da Resolução TCU n.º 170/2004:

“Art. 9º. A comunicação deverá explicitar a sua finalidade, com especificações e fundamentos bastantes para o saneamento do processo e o exercício da ampla defesa, e deverá informar ao destinatário:

(...)

Art. 12. O expediente citatório deverá conter, além dos elementos mencionados nos artigos 8º, 9º e 10 desta Resolução, outras informações necessárias à apresentação da defesa, ao recolhimento da importância devida, ou a ambas as providências, tais como:

8. Ausentes a identificação dos fatos e a delimitação das condutas em relação as quais os responsáveis devem apresentar defesa, não se cumpre com a finalidade da citação, que seria promover o devido chamamento dos jurisdicionados e lhes oportunizar o exercício do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido, importa salientar que a citação realizada de maneira genérica, desprovida de ato concreto resultante da conduta da parte, evidencia vício de chamamento. A esse respeito, traz-se à baila excerto do voto condutor do Acórdão n.º 1.574/2014-TCU-Plenário:

“14. Portanto, nosso sistema jurídico adota a responsabilidade subjetiva e o nexo de causalidade. O que nos leva à tese do direito administrativo sancionador, no sentido de que, no caso das infrações por omissão do garante (aqui o Secretário de Estado), há que se dar a ele a efetiva possibilidade de provar: a) a ausência de inexecução de uma ação dele esperada pelo ordenamento; b) a desconexão do resultado com a eventual omissão; c) a ausência de sua posição como garante puro; d) a possibilidade de impedir o resultado (Manuel Tomillo e Íñigo Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Navarra: Aranzadi, 2013, p. 319). Isso foi negado a ele pelo vício do ofício de chamamento em audiência.

15. De outra, também em nosso direito, adotamos, na hipótese pluralidade de intervenientes, a teoria restritiva da autoria (a diferenciar os graus de interferência do autor na consumação do ilícito), sendo que o ofício deve individualizar as condutas de forma a permitir a plenitude da defesa e a justa dosimetria da sanção administrativa. Diferenciamos, portanto, entre autoria, coautoria e participação. Da mesma forma, isso foi negado ao recorrente, pois a audiência foi efetivada como se de coautoria estivéssemos tratando, distante da hipótese dos autos.” (grifos acrescidos)

9. Acerca dos indesejados efeitos de uma citação realizada de forma genérica, é de se dizer ainda que a natureza dialética do processo e os postulados do contraditório e da lealdade processual obstam condenações fundamentadas em irregularidade cuja descrição seja demasiadamente vaga ou inespecífica a ponto de prejudicar o efetivo exercício do direito de defesa, conforme assentado no Acórdão n.º 1.673/2015-TCU-Plenário.

10. Diante desse quadro, em que se evidencia prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, esta representante do Ministério Público se manifesta, preliminarmente, pelo retorno dos autos à Unidade Técnica, a fim de que sejam renovadas as citações dos responsáveis, de maneira a individualizar as condutas de cada um deles, evitando o chamamento aos autos para responder por irregularidade genérica, possibilitando às partes a plenitude de defesa, em homenagem ao devido processo legal que norteia a atuação do Tribunal de Contas da União.

11. Saliente-se, por fim, que nos abstemos de formular proposta sucessiva de mérito, em razão de a preliminar suscitada envolver nulidade processual que impede a formulação de juízo definitivo sobre as presentes contas, eis que não se aperfeiçoou a fase do contraditório, devido a falhas nas citações encaminhadas aos responsáveis.

Ministério Público, 22 de março de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral