

GRUPO II – CLASSE II – 2ª Câmara
TC 019.643/2013-6

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão e Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

Responsáveis: Instituto de Capacitação Comunitária - ICC (CNPJ 02.592.760/0001-60), Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15) e Wellington José da Costa (CPF 125.859.448-08).

Representação legal: Henrique de Araújo Pereira (OAB-MA 484) e outro, representando Ricardo de Alencar Fecury Zenni.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO. CONTRATO COM INSTITUIÇÃO DE CAPACITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o parecer do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU:

“Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em razão de irregularidades na aplicação dos recursos do Convênio MTE/SPPE 35/2003, firmado com o Governo do Estado do Maranhão, por intermédio da então Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão (GDS/MA).

2. A avença tinha por objeto cooperação técnica e financeira mútua para execução de atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

3. Esta TCE trata especificamente do Contrato 128/2003 (peça 2, p. 19-35), firmado entre a GDS/MA e o Instituto de Capacitação Comunitária (ICC) com o objetivo de oferecer treinamento para 375 pessoas, em seis municípios maranhenses (peça 1, p. 241-243), mediante repasse de R\$ 68.692,50.

4. Na fase interna da TCE, o MTE procedeu à notificação dos responsáveis e, em razão da ausência de justificativas, concluiu pela existência de débito no valor integral transferido ao ICC em face das irregularidades a seguir descritas:

a) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para contratação direta da entidade, com inobservância dos artigos 2º; 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, caput, e incisos II e III; 27, incisos II, III e IV; e 54 da Lei 8.666/93;

b) autorização ou ordenação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, com violação aos art. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64, e a cláusula quarta do Contrato 128/2003-GDS/MA;

c) inexecução do Contrato Administrativo 128/2003 – GDS, em decorrência da não realização/comprovação ou realização apenas parcial, pela executora, das ações de educação contratadas;

d) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional (art. 93 do Decreto-Lei 200/67; e art. 70, caput, da CF/1988);

e) inadimplência em razão da não comprovação dos encargos previdenciários e trabalhistas derivados da execução do contrato (caso venha a ser comprovada), contrariando o artigo 71 da Lei 8.666/1993.

5. Neste Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex-MA citou Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-gerente da GDS/MA, solidariamente com o ICC, em razão da não comprovação da correta aplicação dos recursos do Contrato 128/2003. A unidade técnica analisou os argumentos trazidos pelos responsáveis e concluiu pela impossibilidade de afastar o débito apontado, motivo pelo qual propôs, em pareceres uniformes, julgar irregulares as contas de Ricardo de Alencar Fecury Zenni e condená-lo, solidariamente com o ICC, ao ressarcimento do montante recebido. Em relação à multa decorrente do débito, acatou as alegações de defesa quanto à prescrição da pretensão punitiva, nestes termos (peça 24, p. 15):

‘Nada obstante, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por haver se consumado a prescrição da pretensão punitiva, consoante a jurisprudência dominante neste Tribunal, fixada, entre outros, nos Acórdãos 2568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que adota a prescrição decenal estabelecida pelo novo Código Civil. Como, no presente caso, os fatos geradores (13/2/2004 e 16/2/2004) ocorreram na vigência do Novo Código Civil (11/1/2003), aplicável o prazo nele previsto (dez anos), contado das datas dos fatos geradores. Como transcorreram mais de dez anos entre o termo inicial da contagem do prazo prescricional (datas dos fatos geradores, 13/2/2004 e 16/2/2004) e a data da citação válida (5/10/2015, v. peças 13 e 14) verifica-se que ocorreu, no presente caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável.’

6. Registro, de início, que, no caso de processos relativos a apurações atinentes a ações de qualificação profissional, a comprovação da execução requer demonstração da existência de três elementos fundamentais de qualquer treinamento: instrutores, alunos e instalações físicas. Tal entendimento foi colhido dos acórdãos 37/2004 e 17/2005 do Plenário, amplamente mencionados nas decisões proferidas por este Tribunal em processos que tratam de débitos oriundos da inexecução de avenças cujos objetos abrangem treinamento.

7. No caso ora em análise, o contrato exigia, para liberação da primeira parcela, além da execução de 75% dos serviços contratados, a apresentação de documentos relativos à frequência das turmas, cadastramento no Sigae e relatório do resultado da ação extraído do referido sistema (peça 2, p. 27). Em relação à segunda parcela, também deveriam ser apresentados uma relação de instrutores, cópia do banco de dados do Sigae, certificado com conteúdo programático e carga horária e relação dos educandos encaminhados ao mercado de trabalho (peça 2, p. 27-29)

8. Não obstante a maior parte desses documentos não estar presente nos autos ou ter sido apresentada em sede de defesa, há indícios de que algumas das ações previstas foram executadas, conforme passo a relatar.

9. O ICC produziu dois relatórios sobre a execução do projeto (peça 2, p. 53-59 e 105-113), nos quais apresentou informações sobre o quantitativo de participantes dos seminários, o processo de mobilização e inscrição dos alunos, a divulgação dos eventos, o acompanhamento das ações, os recursos financeiros empregados, a supervisão pela GDS/MA, problemas ocorridos, apoio aos alunos, metodologia aplicada e condições das instalações físicas utilizadas. Do ponto de vista financeiro, a entidade consignou que a execução ocorreu inicialmente com recursos próprios, tendo em vista que o contrato só previa a liberação da primeira parcela após execução de 75% do pactuado.

10. As duas notas fiscais que embasaram os pagamentos efetuados ao ICC (peça 2, p. 49 e 101) foram atestadas por Hilton Soares Cordeiro, designado Encarregado de Serviço de Supervisão e responsável pela elaboração de dois relatórios com informações sobre a carga horária e a quantidade de alunos concluintes (peça 2, p. 51 e 103).

11. Na qualidade de supervisor, Hilton Soares Cordeiro foi notificado na fase interna da TCE, ocasião em que apresentou defesa (peça 2, p. 360-364) com informação de que os dados requeridos foram registrados no Sigae e que as Gerências de Desenvolvimento Regional localizadas nos municípios onde os treinamentos deveriam ocorrer entregaram documentos que comprovariam a realização dos cursos previstos no projeto técnico.

12. Além da supervisão a cargo de Hilton Soares Cordeiro, o contrato foi fiscalizado pelo Instituto Travessia, que produziu relatório das visitas realizadas durante a realização dos eventos. Como se vê no documento à peça 2, p. 155-158, as ações se desenvolveram por meio da realização de seminários, cujo público-alvo eram os conselheiros do trabalho, na perspectiva de fortalecimento e capacitação para atuarem com maior conhecimento nas instâncias de controle da Política de Trabalho e Renda. Na ocasião, foram registradas falhas na execução dos cursos, para as quais foram expedidas as devidas orientações corretivas.

13. Ainda para comprovação da execução das ações previstas, o ICC apresentou documentos relativos à realização do Seminário Estadual ‘Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Estado do Maranhão’, previsto no projeto aprovado. Sobre o evento, foram juntados convites encaminhados, *release* do evento, reportagem publicada em jornal do estado, programação do seminário e algumas fotos (peças 18 e 19).

14. Em face dos indícios acima mencionados, não é possível afirmar que nenhum dos seminários previstos no projeto anexo ao Contrato 128/2003 tenha sido realizado. Existem, ao contrário, elementos indicativos de que ao menos parte das ações pactuadas foi implementada.

15. A partir desse pressuposto, surgiria a necessidade de averiguar, com base nos requisitos estabelecidos no § 1º do art. 210 do Regimento Interno, o valor a ser restituído aos cofres públicos pelos responsáveis. Entretanto, não há meios de estabelecer, com razoável certeza, a parcela do contrato eventualmente não executada.

16. Este Tribunal se deparou com situação semelhante ao apreciar o TC 003.112/2001-9, relativo ao Contrato CFP 13/99, celebrado entre o Governo do Distrito Federal e o Programa Brasileiro de Apoio ao Trabalhador com vistas à execução de ações de qualificação profissional.

17. Naquela assentada, não obstante se tenha reconhecido a ocorrência de dano aos cofres públicos, optou-se por não imputar débito aos responsáveis em razão da dificuldade na quantificação. Julgaram-se irregulares as contas, contudo, e foram aplicadas multas aos gestores envolvidos e à entidade contratada.

18. Transcrevo trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU naquela oportunidade, da lavra do subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado que trata do tema:

‘Não temos dúvidas, pois, que restou configurado no presente caso um dano aos cofres públicos. Por conseguinte, consoante o que dispusemos nos itens IV e V supra, caberia ao Programa Brasileiro de Apoio ao Trabalhador – Probat – responder individualmente por esse dano.

Todavia, consideradas as peculiaridades deste caso concreto, é de se reconhecer a grande dificuldade – ou até mesmo a impossibilidade – de quantificação desse dano. Apesar de se constatar que o objeto do Contrato nº 13-CFP/99 não foi totalmente executado, não se vislumbram neste particular caso critérios ou parâmetros claros e objetivos que permitam o cálculo confiável de um débito.

Em sendo assim, entendemos que o presente caso subsome-se à hipótese normativa prevista na alínea ‘c’ do inciso III do artigo 16 da Lei nº 8.443/1992 (‘dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico’), o que enseja o julgamento destas contas pela irregularidade e, também, por força do que dispõe o parágrafo único do artigo 19 da referida lei, a aplicação da multa prevista no inciso I do artigo 58 da mesma lei a todos os responsáveis arrolados nestes autos.’

19. Com supedâneo no raciocínio acima desenvolvido, o relator endossou a proposta do *Parquet*, conforme excerto a seguir reproduzido:

‘10.Face às peculiaridades deste caso, concordo com o Parquet no que concerne à existência de um dano ao erário de difícil quantificação. Assim sendo, entendo estar configurada a hipótese descrita no art. 16, III, ‘c’, da Lei Orgânica desta Corte de Contas. Aquiesço igualmente à proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, I, da mesma lei.’

20. Da mesma forma, ao apreciar o TC 003.116/2001-8, este Tribunal, ao proferir o acórdão 1.112/2005-Plenário, decidiu julgar irregulares as contas dos responsáveis e aplicar-lhes multa. O processo tratou do Contrato CFP 17/1999, firmado entre o Governo do Distrito Federal e a Sociedade Pé na Estrada para realização de cursos para 5.700 alunos. Naquele processo, embora o relator tenha se manifestado pela existência de débito, foi acolhido voto do ministro revisor que propôs, em razão das peculiaridades do caso concreto, o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa.

21. Guardadas as devidas diferenças entre cada um dos contratos, penso que a imputação de débito na totalidade dos recursos repassados ao ICC pode resultar na imposição de valor maior que o devido, já que há indícios de que parte das ações foi executada. Mesmo reconhecendo que existiram falhas durante os seminários, conforme relatado pelo Instituto Travessia, os problemas identificados não apresentam gravidade suficiente para justificar a devolução dos R\$ 68.692,50, mesmo porque não é possível saber se estavam, ou não, pulverizados entre as turmas visitadas.

22. Feitas essas considerações, entendo que possa ser adotada nos presentes autos a solução aplicada ao TC 003.112/2001-9 e ao TC 003.116/2001-8, julgando-se irregulares as contas do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni.

23. Em relação à aplicação da multa ao responsável com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, também entendo que já se efetivou a prescrição da pretensão punitiva no presente caso, pelas razões que passo a expor.

24. No âmbito do Tribunal de Contas da União, havia divergência jurisprudencial quanto à aplicação do instituto da prescrição da pretensão punitiva. Essa discussão dizia respeito tanto ao prazo prescricional, quanto ao termo inicial e às eventuais causas de interrupção.

25. A fim de dirimir a divergência, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência nos autos dos TC 007.822/2005-4 e 011.101/2003-6, o que levou à constituição do TC 030.926/2015-7.

26. O TC 030.926/2015-7 foi apreciado na sessão extraordinária de 8/6/2016, por meio do Acórdão 1.441/2016, ocasião em que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por cinco votos a três – tese vencedora do Ministro-Revisor Walton Alencar Rodrigues –, deixou assente orientação no sentido de que: o prazo da prescrição da pretensão punitiva é aquele definido pelo art. 205 do Código Civil, sendo, portanto, decenal; a contagem deve ser iniciada na data da ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil; deve ser admitida a interrupção da prescrição pelo ato que ordena a citação, a audiência ou a oitiva efetivadas pela Corte de Contas; uma vez interrompida a prescrição, ela recomeça a correr na data em que for ordenada a citação, a audiência ou a oitiva; a prescrição deve ser suspensa nas hipóteses indicadas no subitem 9.1.5 do julgado; a prescrição deve ser aferida, independentemente de alegação da parte, quando presente a intenção de aplicar as sanções previstas na Lei 8.443/92; e o entendimento firmado deve ser adotado, indistintamente, nos processos pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por parte do TCU.

27. Considerando, pois, que a jurisprudência da Corte de Contas foi pacificada com base no entendimento construído pelo Plenário no referido Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, entendo superada, no momento, a discussão sobre a matéria. Dessa forma, em respeito ao disposto no subitem 9.1.7 dessa deliberação, passo ao exame do caso concreto.

28. De acordo com o Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, a contagem do prazo prescricional deve ser iniciada na data de ocorrência da irregularidade, na forma do art. 189 do Código Civil. Nesse sentido, no caso vertente, a irregularidade na execução do referido ajuste,

configurada pela falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, concretizou-se no exercício de 2004 (peça 1, p. 30, 62-64; peça 3, p. 162; e peça 24, p. 2). Dessa forma, já se efetivou a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal e, por conseguinte, não mais se afigura possível a aplicação de sanção aos responsáveis nesta TCE.

29. Importante observar que não houve a interrupção da prescrição no caso vertente, visto que a citação efetivada pelo TCU '*em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos...*' foi autorizada, por delegação de competência, pelo Sr. Diretor da Secex/MA somente em 29/9/2015, quando já prescrita a pretensão punitiva do TCU (peças 6 e 7).

30. Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e pelo Instituto de Capacitação Comunitária;

b) com fundamento nos artigos 1º; 16, inciso III, alínea 'c' e § 2º; 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni e do Instituto de Capacitação Comunitária, mas sem imputação de débito, ante a existência de um dano ao erário de difícil quantificação;

c) enviar cópia do acórdão a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis."

É relatório.