

VOTO

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) instaurou tomada de contas especial contra Ricardo de Alencar Fecury Zenni (ex-gerente da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão - GDS/MA), Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (ex-secretário Adjunto do Trabalho do Estado do Maranhão), Hilton Soares Cordeiro (ex-encarregado do Serviço de Supervisão da GDS/MA), Marcos Aurélio Alves Freitas (ex-diretor do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat) e contra o Senat (entidade contratada) em razão da impugnação de despesas do contrato administrativo 6/2005, celebrado, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), por meio do Plano Territorial de Qualificação (PlanTeQ/2004), entre o Estado do Maranhão e o Senat.

2. Inicialmente, firmou-se o convênio MTE/SPPE/CODEFAT 042/2004-GDS/MA (e termos aditivos) entre o MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), com a interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), e o Estado do Maranhão, por meio da GDS/MA, representada por Ricardo de Alencar Fecury Zenni, no sentido de estabelecer cooperação técnica e financeira mútua para execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional no âmbito do PNQ e beneficiar 18.654 educandos em vários segmentos da população, com carga horária média de 200 horas.

3. Conforme a cláusula quarta do termo de convênio, dos R\$ 9.049.570,26 estimados para execução do objeto conveniado, foram previstos pelo concedente R\$ 1.967.605,00 para o exercício de 2004, com recursos alocados no orçamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O conveniente, a título de contrapartida, alocaria R\$ 896.804,26, dos quais R\$ 216.436,55 no exercício de 2004. O 2º termo aditivo ao convênio indicou, para o exercício de 2005, o valor global de R\$ 2.184.121,47, com R\$ 1.967.677,00 do concedente e R\$ 216.444,47 de contrapartida estadual.

4. Para executar o convênio, o Estado do Maranhão, por meio da GDS/MA, formalizou contratos de prestação de serviços técnicos especializados com diversas instituições. A presente tomada de contas especial trata do contrato 6/2005-Sedes, firmado com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat, no valor de R\$ 134.416,20, para prestação de serviços técnicos de capacitação de, no mínimo, 280 educandos, nas áreas de comércio e serviços e artesanato, nos municípios maranhenses de São Luís e Graça Aranha, com carga horária de 2.800 horas.

5. Conforme as cláusulas quarta e sexta do termo de contrato, o Senat receberia R\$ 134.416,20, em uma única parcela, e ficaria obrigado, a título de contrapartida, a qualificar 5% a mais do total de educandos estipulados no contrato.

6. A instrução inicial da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão - Secex/MA propôs a citação de Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, Hilton Soares Cordeiro e Marcos Aurélio Alves Freitas.

7. Em segunda intervenção, a unidade técnica propôs a citação também do Senat, pessoa jurídica que assinou o contrato 6/2005-Sedes.

8. Promovidas as citações, somente Lúcio de Gusmão Lobo Junior não apresentou alegações de defesa e deve ser considerado revel para todos os efeitos.

9. Analisadas as alegações de defesa, o posicionamento uniforme da Secex/MA foi pela irregularidade destas contas, condenação ao pagamento do débito solidário de R\$ 106.387,57 e não aplicação de multas ante a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal.

10. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU dissentiu dessa proposta em parte. Defendeu o julgamento das contas de Ricardo de Alencar Fecury Zenni pela regularidade com ressalva e a redução do valor do débito solidário a ser imputado aos demais responsáveis para R\$ 47.699,07.

11. Acompanho o *Parquet* especializado no tocante à redução do valor do débito solidário.

12. Do valor total pago ao Senat (RS 134.416,20), o Ministério do Trabalho e Emprego acolheu a aplicação de R\$ 28.028,63 e imputou os restantes R\$ 106.387,57 como dano ao erário.

13. O MPTCU pontuou a matéria nos seguintes termos:
- “Em face, portanto, desses vários indícios de que os cursos foram ministrados, este representante do Ministério Público entende que devem ser acolhidas as despesas referentes aos serviços subcontratados à Cooperativa de Prestadores de Serviços e Instrutoria do Maranhão - COOPSEIMA, no valor total de R\$ 30.371,50, conforme notas fiscais às peças 3, p. 388, 396 e 398, e 4, p. 21 e 63, e as despesas com vale-transporte, no montante de R\$ 28.317,00, consoante recibos às peças 3, p. 117, 119 e 121, e 4, p. 115.
10. O fato de alguns serviços de instrutoria terem sido subcontratados indevidamente à COOPSEIMA, já que o item IV da cláusula décima primeira do contrato previa a rescisão contratual em caso de subcontratação total ou parcial do seu objeto (peça 3, p. 56), não significa que os serviços não foram prestados. Conforme visto no item 8, retro, os elementos constantes dos autos indicam que os cursos foram executados, motivo pelo qual é devido o pagamento efetuado ao Senat com fundamento nas notas fiscais emitidas pela COOPSEIMA, sob pena de enriquecimento ilícito da administração.
11. Quanto às despesas com vale-transporte, considerando a previsão, no item XII da cláusula terceira do contrato (peça 3, p. 46), de fornecimento pelo contratado [Senat] de vale-transporte aos educandos, se esta despesa estivesse orçada no projeto, considerando que constava do projeto tal despesa (peça 3, p. 4-16), e considerando, ainda, os vários indícios constantes dos autos de que os cursos foram realizados, em especial as fichas de frequência dos treinandos, entende-se que pode ser considerada mera falha formal a ausência de comprovação de entrega dos vales-transporte aos alunos. Por essa razão, este representante do Ministério Público opina no sentido de que deve ser afastada, juntamente com o valor de R\$ R\$ 30.371,50, a importância de R\$ 28.317,00, restando um débito de R\$ 47.699,07.”
14. Deixo de acompanhar, com as vênias de estilo, a proposta de exclusão da responsabilidade de Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-titular da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão - GDS/MA.
15. Esse responsável era o gestor dos recursos, incumbido da implementação do programa e ordenador de despesas. Como tal homologou a contratação do Senat, autorizou o empenho e o pagamento e celebrou o contrato.
16. Além disso, como superior hierárquico, cabia a ele supervisionar o trabalho de seus subordinados e determinar o estabelecimento de rotinas e procedimentos que assegurassem a regular execução das atividades do convênio e, em particular, do contrato com o Senat.
17. Quanto aos pagamentos, não se exigiu do então gestor verificação no local da execução dos serviços, e sim a comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional, o que não ocorreu.
18. Por ter adotado os exames da unidade técnica e do *Parquet* especializado como razões de decidir, tratarei apenas dos aspectos mais relevantes sobre o ponto central desta tomada de contas especial, qual seja, a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos.
19. É oportuno registrar que tramitam neste Tribunal diversas tomadas de contas especiais relacionadas a contratos firmados pelo Governo do Estado do Maranhão com várias instituições e originários do já mencionado Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 042/2004-GDS/MA, como os TC 020.339/2013-5, TC 020.598/2013-0, TC 020.347/2013-8, TC 020.242/2013-1, TC 021.414/2013-0, TC 019.041/2013-6, TC 018.969/2013-5, TC 000.184/2014-4, TC 019.274/2013-0, TC 019.260/2013-0 e TC 033.546/2013-4.
20. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, ex-gerente da GDS/MA, apresentou alegações de defesa, que foram apropriadamente analisadas pela unidade técnica na instrução transcrita no relatório precedente, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir.
21. Em preliminar, o então gestor alegou dificuldade de localizar documentos após dez anos de vigência do convênio e prescrição das ações de ressarcimento, argumentos que foram afastados pela Secex/MA à luz do entendimento pacificado nesta Corte e no Supremo Tribunal Federal de que são imprescritíveis ações de ressarcimento ao erário.

22. No tocante à prescrição da pretensão punitiva desta Corte, alinho-me ao posicionamento uniforme da Secex/MA e do MPTCU de que todos os responsáveis arrolados neste processo foram citados após transcorrido o prazo de 10 (dez) anos entre a data da prática da irregularidade e a da autorização para realização das citações. Incide no caso, portanto, o disciplinamento imprimido pelo acórdão 1.441/2016-Plenário.
23. Além dos argumentos já expendidos anteriormente nos itens 14 a 17, não há como tentar imputar responsabilidade somente ao Senat e a seu dirigente à época, Marcos Aurélio Alves Freitas, que, aliás, estão solidariamente arrolados nestes autos.
24. Cabia ao responsável o dever de comprovar que os recursos foram corretamente aplicados, pois assinou o convênio e o contrato dele decorrente.
25. Em relação às alegações de defesa de Marcos Aurélio Alves Freitas, ex-diretor do Senat, além da arguição de prescrição já abordada anteriormente, sustentou que houve prejuízo ao exercício do contraditório devido ao longo tempo decorrido antes de seu chamamento aos autos.
26. Não há como acolher tal assertiva uma vez que o responsável foi notificado em 6/8/2009, ainda na fase interna desta TCE.
27. Quanto aos argumentos de que o contrato foi devidamente executado e de que a vasta documentação acostada quando da prestação de contas e da resposta à notificação do órgão repassador comprovaria a realização dos cursos e das despesas realizadas, melhor sorte não lhe assiste.
28. O quadro 7 – despesas glosadas pela comissão de TCE –, elaborado pela Secex/MA e constante de sua instrução inicial, especificou todas as despesas que não foram aprovadas pelo órgão repassador, quais sejam: sem pertinência com o objeto contratual; paga em duplicidade ou cujo documento contábil está em duplicidade; e realizada por meio de recibo, ao passo que a comprovação deveria se dar com a emissão de nota fiscal.
29. A defesa não trouxe argumentos e documentos capazes de comprovar onexo causal entre tais despesas e o objeto do contrato. Lembro que os dispêndios montaram a R\$ 47.699,07, uma vez que defendo o reconhecimento das despesas realizadas pela Cooperativa de Prestadores de Serviços e Instrutoria do Maranhão – Coopseima (R\$ 28.317,00) e às relativas ao pagamento de vales-transporte (R\$ 28.317,00), de conformidade com o parecer do MPTCU.
30. No tocante às arguições sobre ordenação de despesa e atestação de despesa, ressalto que esses temas não constaram da citação.
31. Por fim, sobre a solicitação do responsável para produção de provas, não compete a esta Casa deliberar a respeito do tema. Cabe ao responsável carrear, nesta fase processual, todos os documentos que entender pertinentes para elucidação dos fatos.
32. O Senat defendeu, preliminarmente, que estas contas sejam consideradas ilíquidáveis, uma vez que a citação se deu depois de dez anos da execução do contrato 6/2005.
33. Não há como prosperar tal arguição, porque o Senat foi devidamente notificado pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 5/8/2009, ainda na fase interna desta TCE. Ou seja, não houve o alegado decurso de tempo capaz de comprometer o exercício do contraditório e da ampla defesa, até porque aquele Serviço juntou aos autos vasta documentação na tentativa de comprovar o destino dos recursos federais recebidos.
34. No que concerne ao dano, não há como acolher a preliminar de prescrição arguida pela defesa, uma vez que já está assente na jurisprudência deste Tribunal (Súmula 282) e do STF a imprescritibilidade das ações de ressarcimento.
35. Não merece acolhida o argumento de que a apresentação da prestação de contas seria suficiente para demonstrar a execução regular do objeto contratado, pois o exame realizado pelo MTE glosou uma série de despesas, conforme constou do já mencionado quadro 7 – despesas glosadas pela Comissão de TCE –, constante da instrução inicial da Secex/MA.

36. Sobre a alegada legalidade da subcontratação da Cooperativa de Prestadores de Serviços e Instrutoria do Maranhão – Coopseima para realização dos cursos, lanço mão do seguinte trecho da instrução da unidade técnica, que bem resume a ausência de autorização para tal procedimento:

“71. Sobre as alegações sintetizadas nos itens 62 e 63 acima, o Senat afirma que não houve a intenção de subcontratar a Coopseima, mas conclui-se, conforme se extrai dos argumentos em análise, que essa subcontratação ocorreu na prática, com a assumida parceria estabelecida com aludida cooperativa, conforme descrito pela defesa, em desacordo, assim, com o estabelecido nos art. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, e do contido na Cláusula Décima Primeira, inciso IV, do Contrato 006/2005-SEDES (peça 2, p. 302);

71.1. Ressalta-se que esses últimos dispositivos estabelecem como motivo para rescisão contratual inclusive, além da subcontratação, a associação do contratado a outrem para a execução do objeto, não admitida no edital e no contrato.

71.2. Convém mencionar que em sua defesa na fase interna, o Senat, naquela ocasião, não admitia a subcontratação (ou parceria), mas tão somente a terceirização de pagamentos por meio da Coopseima (cf. peça 8, p. 54, item 123). Nesta oportunidade, assume a ‘parceria’, mas, como exposto, esta ocorreu à revelia da legislação. Tendo em vista as várias falhas de operacionalização dos cursos, na forma anteriormente descrita, não há como assegurar que essa subcontratação satisfizesse o interesse público, o que deveria ter sido demonstrado pela defesa, afastando, também assim, a possibilidade de se considerar como válido o alegado pelo defendente, de que, em tese, referida subcontratação poderia ensejar o entendimento de que ocorrera desvio de objeto.”

37. Por derradeiro, Hilton Soares Cordeiro asseverou que exercia o cargo de encarregado do Serviço de Supervisão e que não tinha competência para autorizar pagamentos.

38. Ressaltou que atestava a realização dos serviços nos moldes do contrato, amparado nos documentos encaminhados, emitia parecer, o qual poderia ser acatado ou não, e encaminhava para a autoridade responsável para efetuar a liquidação e eventual pagamento.

39. Percebe-se que o responsável não contradisse os termos da imputação que lhe fora dirigida no sentido de justificar a atestação da execução dos serviços sem que fosse comprovada a efetiva realização das ações de execução profissional, uma vez que já foi demonstrada anteriormente a realização de despesas que não tinham vinculação com o contrato 6/2005-Sedes.

40. Nenhum dos quatro responsáveis solidários apresentou em sua defesa, nesta Casa ou junto ao MTE, qualquer documento com força suficiente para combater as glosas das despesas realizadas pelo órgão repassador quando da análise da prestação de contas.

41. Por tais razões, existem elementos suficientes nestes autos para formar convencimento acerca das irregularidades na condução do contrato 6/2005, celebrado entre a Sedes e o Senat. Tais ocorrências devem conduzir ao julgamento destas contas pela irregularidade, com imputação de débito solidário a Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior, Hilton Soares Cordeiro, Marcos Aurélio Alves Freitas e ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – Senat.

Ante o exposto, ao endossar as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público, voto por que o Tribunal adote a deliberação que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de março de 2017.

ANA ARRAES
Relatora

