

**TC 034.990/2014-3**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial.

**Unidade:** Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e Governo do Estado do Maranhão.

**Responsáveis:** Carlos Augusto Scansette Fernandes (273.670.611-00), Hilton Soares Cordeiro (289.105.753-87), Jose de Ribamar Costa Correa (025.454.703-68), Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (183.437.081-72), Marcos Aurélio Alves Freitas (471.367.153-34), Neuza Eline Silva de Jesus (150.199.853-68), Ricardo Nelson Gondim de Faria (706.068.383-68) e Ricardo de Alencar Fecury Zenni (114.355.341-15).

**DESPACHO**

Inicialmente, registro que atuo neste feito em substituição à relatora, Ministra Ana Arraes, nos termos da Portaria TCU 380, de 20 de julho de 2017.

2. Esta tomada de contas especial trata de irregularidades na execução dos convênios SPPE/MTE 035/2003-GDS/MA e SPPE/MTE 042/2004-GDS/MA, celebrados entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a extinta Gerência de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão (GDS) com objetivo de realizar ações de qualificação social e profissional em municípios maranhenses, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).
3. Os referidos ajustes foram executados mediante formalização de contratos de prestação de serviços técnicos especializados com diversas instituições e, a partir da constatação de irregularidades causadoras de dano ao erário, o órgão repassador instaurou 10 processos individuais de tomadas de contas especiais – TCE, todos com valor atualizado inferior a R\$ 100.000,00.
4. Diante da coincidência de responsáveis em diversas TCE, com vistas ao tratamento consolidado das informações e à celeridade das análises, a relatora orientou a Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA, a partir de provocação do titular daquela unidade, a autuar as peças recebidas do MTE em um único processo agregador e, na sequência, apresentasse possíveis formas de agrupamento das tomadas de contas especiais com base nas situações específicas dos diversos contratos e nas responsabilizações relacionadas.
5. Neste ato, a Secex/MA, ao ponderar quanto aos embaraços processuais do tratamento de toda a documentação em uma única TCE, propôs a criação de apartados para individualização das tomadas de contas especiais **por contrato**, ou seja, levando em consideração os documentos que formam o respectivo processo original constituído pelo Ministério do Trabalho e Emprego.
6. No entanto, o tratamento particularizado por contrato, além de prejudicar a avaliação sistêmica das irregularidades, levaria ao processamento de 10 tomadas de contas especiais de valores atualizados entre R\$ 4 mil e R\$ 80 mil, que apenas não conduziriam ao arquivamento prescrito na IN 71/2012 em face da coincidência de responsáveis.
7. Assim, a despeito de concordar com a unidade instrutiva quanto à inviabilidade de tratamento célere da matéria em um único processo, considero que a melhor solução de organização processual no caso em epígrafe, desde que preliminarmente adotadas medidas saneadoras na caracterização dos responsáveis, é a **constituição de duas tomadas de contas especiais, individualizadas por convênio**.

8. Além da possibilidade de avaliação sistêmica das irregularidades, o que reputo fundamental no caso em exame, as tomadas de contas especiais, individualmente, tratariam de débitos atualizados superiores a R\$ 200 mil.
9. Ademais, a celeridade e economia processuais poderiam ser alcançadas a partir da adequada definição das responsabilidades. Para tanto, faço algumas ponderações a serem observadas pela Secex/MA no prosseguimento dos feitos.
10. No tocante à prévia indicação, pelo órgão repassador, da responsabilidade solidária entre as entidades contratadas e seus respectivos dirigentes, anoto que, em regra, a lógica assente na jurisprudência do TCU para citação solidária de ambos diz respeito a ajustes firmados entre o poder público federal e pessoa jurídica de direito privado (acórdão 2.763/2011-Plenário). Isso porque, no caso de convênio entre a administração e outra entidade pública ou privada, o dirigente da entidade conveniente é pessoalmente responsável pela aplicação dos recursos públicos.
11. Por outro lado, a responsabilização da pessoa física, na figura de representante da entidade privada, pressupõe a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, prevista no art. 50 do Código Civil Brasileiro para casos de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial. Nas relações de natureza contratual, portanto, a responsabilidade do contratado, em princípio, restringe-se à pessoa jurídica da entidade privada contratada.
12. Os convênios SPPE/MTE 035/2003-GDS/MA e SPPE/MTE 042/2004-GDS/MA foram celebrados entre o MTE e a extinta GDS/MA, enquanto as entidades contratadas assumiram a execução das ações a partir de contratos administrativos firmados diretamente com o órgão do Estado do Maranhão. Assim, diante da inexistência de elementos que configurem as razões jurídicas exigidas para desconsideração da personalidade jurídica das contratadas, neste momento, a citação deve se restringir às pessoas jurídicas responsáveis pelos danos causados ao erário.
13. No tocante à inclusão no rol de responsáveis de diversos gestores estaduais da GDS/MA, feita pelo órgão repassador dos recursos, também considero que algumas ponderações são essenciais para garantir a adequada marcha das futuras tomadas de contas especiais.
14. Além de Ricardo de Alencar Fecury, então gerente de estado de Desenvolvimento Social (gestor dos recursos repassados pela União Federal e ordenador de despesas), o órgão concedente listou como responsáveis o secretário adjunto do Trabalho (Lúcio de Gusmão Lobo Junior), o subgerente do Trabalho (José Ribamar Costa Correa), o supervisor de Qualificação Profissional (Ricardo Nelson Gondim de Faria) e o encarregado do serviço de supervisão que atestou os serviços não executados na integralidade, Hilton Soares Cordeiro.
15. A fragilidade sistêmica dos mecanismos de controle e execução das ações de qualificação social e profissional em municípios maranhenses, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), por certo torna exigível a citação do então gerente de estado de Desenvolvimento Social Ricardo de Alencar Fecury.
16. Também assim, quando expressamente identificada no processo, a atuação do servidor imediatamente encarregado da supervisão e da atestação de serviços não executados, como reputado a Hilton Soares Cordeiro em alguns contratos, é conduta primária e capital na consecução dos prejuízos potencialmente causados ao erário, o que determina a citação de responsáveis nessa condição para que apresentem suas alegações de defesa.
17. No entanto, ao considerar:
  - i) a aplicação da teoria do nexa causal direto e imediato, a atrair a responsabilidade dos agentes que aprovaram indevidamente a execução integral dos serviços;

ii) que as falhas de supervisão e controle nas ações financiadas por recursos federais tiveram caráter amplo e sistemático e, em análise preliminar, afetam a atuação do dirigente da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social;

iii) que, conforme jurisprudência pacífica do TCU, não há necessidade de chamamento, no processo de controle externo, de todos os corresponsáveis por débito perante o erário, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores o pagamento da integralidade da dívida; e

iv) a necessidade de racionalidade administrativa e de celeridade e economia processuais;

concluo que, em relação aos gestores da GDS/MA que atuaram na execução dos convênios, devem ser citados apenas o Gerente de Estado de Desenvolvimento Social (gestor dos recursos repassados pela União Federal e ordenador de despesas), e, quando identificados, os agentes responsáveis pela atestação de serviços não executados na integralidade.

18. Em síntese, ante o exposto, com vistas às citações iniciais e sem prejuízo de eventuais ajustes ao longo da instrução processual, restituo este feito à Secex/MA para adoção das seguintes providências:

a) constituição, a partir das respectivas peças destes autos, de duas tomadas de contas especiais, uma relativa ao convênio SPPE/MTE 035/2003-GDS/MA e outra ao convênio SPPE/MTE 042/2004-GDS/MA;

b) em relação às entidades contratadas para execução das ações de qualificação social e profissional, citação apenas das pessoas jurídicas;

c) em relação aos gestores estaduais que atuaram na execução dos convênios, citação de Ricardo de Alencar Fecury, então gerente de estado de Desenvolvimento Social (gestor dos recursos repassados pela União Federal e ordenador de despesas) e dos agentes diretamente responsáveis pela aprovação de serviços não executados, a exemplo de Hilton Soares Cordeiro, encarregado do serviço de supervisão que atuou em alguns dos processos em epígrafe.

TCU, Gabinete, em 10 de agosto de 2017.

(Assinado Eletronicamente)  
**MARCOS BEMQUERER COSTA**  
Ministro-Substituto