

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em razão de irregularidades na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-Sert/SP, firmado entre o referido órgão e o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho (Sert/SP), com vigência até 28/2/2005.

2. O objeto do ajuste era a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

3. A Sert/SP, na condição de órgão estadual gestor do convênio, celebrou 84 subconvênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. A Controladoria-Geral da União (CGU), mediante o Relatório de Fiscalização 537, de 9/6/2005, constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do referido convênio.

5. O Ministério Público Federal (MPF) emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009, orientando a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) a autuar tomadas de contas especiais específicas para cada um dos subconvênios celebrados. A SPPE criou um Grupo Executivo de Tomada de Contas Especiais (GETCE) para apurar as falhas. As Notas Técnicas do GETCE foram emitidas em 2014.

II

6. As irregularidades em exame referem-se especificamente aos subconvênios Sert/Sine 260/04 e 188/04, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e, respectivamente, o Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social de Ermelino Matarazzo e Adjacências (Cecaema) e a Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida.

7. Foram constituídas no âmbito da SPPE comissões para proceder as respectivas tomadas de contas especiais, tratadas em processos específicos para cada um desses subconvênios. Ao final da fase interna, ambas as comissões concluíram pela não demonstração da efetiva execução das ações pactuadas.

8. Na Controladoria-Geral da União (CGU), o processo de tomada de contas especial relativo ao Subconvênio Sert/Sine 188/04 foi apensado ao processo concernente ao Subconvênio Sert/Sine 260/04, sendo emitido único relatório de auditoria, com fundamento no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Na ocasião, o órgão de controle atestou a irregularidade das contas.

9. Em exame preliminar, a unidade instrutora dissentiu do procedimento de consolidação das contas, tendo em vista que elas não foram constituídas contra os mesmos responsáveis, conforme entendimento exarado nos acórdãos 383/2016, 2.924/2016, 5.190/2016 e 180/2017, todos da Primeira Câmara. A unidade instrutora sugere:

“23. Por conseguinte, e considerando ainda que estes autos encontram-se pendentes de citação válida, consoante o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012, cabe propor encaminhamento em linha com os mencionados precedentes, no sentido do arquivamento da TCE relativa ao Convênio Sert/Sine 260/04, e, por conseguinte, do presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno do TCU c/c os arts. 6º, inciso I, e 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012.

24. A par disso, considerando que o valor atualizado do débito apurado relativamente ao Convênio Sert/Sine 188/04 é superior a R\$ 100.000,00, limite fixado na redação atual do art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012, cabe propor a formação de processo apartado para prosseguimento da TCE relativa a esse segundo convênio, a partir de cópia das seguintes peças, nessa ordem: peças 3, 4, 5 e 6; peça 2, p. 333-352; peças 7 e 8.”
10. O MPTCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, dissentiu da proposição da unidade instrutora.
11. Para o *parquet*, embora vigente na data de envio das contas ao TCU, a norma que embasou a consolidação que originou às presentes contas, qual seja a inserta no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa 71/2012, foi revogada pela Instrução Normativa 76, de 23/11/2016. Nessa mesma data, porém, o Tribunal expediu a Decisão Normativa 155/2016 com conteúdo semelhante ao previsto anteriormente pela Instrução Normativa 71/2012.
12. Enfatiza que a SPPE, de início, instaurou duas tomadas de contas especiais para cada um dos ajustes em tela. Assim, não houve consolidação de débitos, mas de tomada de contas especial.
13. Acrescenta que Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, respectivamente Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos, figuram como responsáveis em ambas tomadas de contas especiais
14. Para o procurador, inexistiriam obstáculos, de natureza normativa ou regulamentar, para que os débitos consolidados tenham diferentes responsáveis, desde que, ao menos um deles figure como responsável por todos os débitos. Afinal, a redação dessa norma seria clara no que diz respeito a não condicionar a consolidação de débitos à identificação de iguais responsáveis por todos os débitos.
15. No seu entender, se por um lado a estipulação de um valor mínimo de débito para envio das contas ao TCU intenta evitar que o custo da cobrança venha a se tornar maior que o valor de eventual ressarcimento, por outro lado, a consolidação de débitos, disciplinada pela DN 155/2016, pretende não apenas evitar a impunidade de responsáveis por débitos que, caso somados, atinjam valores consideráveis, mediante a continuidade de ações que visam à recomposição do erário, mas também, num viés precipuamente pedagógico, desestimular a reiteração de condutas ilícitas.
16. Menciona, também, precedentes em que os responsáveis por todos os débitos consolidados não eram exatamente os mesmos (Acórdãos 1.335/2015-TCU-2ª Câmara, 2.152/2016 e 934/2017, esses últimos da Primeira Câmara). Afirma que, embora sejam mais frequentes os casos de consolidação de débitos em que os responsáveis sejam precisamente os mesmos, é fácil constatar que a jurisprudência do TCU também é composta de casos de consolidação que não contemplam uma exata coincidência de responsáveis.
17. Assim, opina no sentido do prosseguimento desta TCE, promovendo-se as citações de todos os responsáveis pelas irregularidades verificadas na execução dos subconvênios Sert/Sine 260/04 e 188/04.
18. Por fim, registra que diversas tomadas de contas especiais que tratam de aplicações de recursos do FAT nas quais figuravam como responsáveis Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto foram arquivadas, por não alcançar o valor mínimo estabelecido no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 72/2012.
19. Diante disso, propõe determinar à unidade instrutora que levante todos os débitos existentes em outras TCEs que tramitem neste Tribunal, abertas ou arquivadas, cujos débitos de responsabilidade desses dois responsáveis estejam abaixo do referido limite e avalie a conveniência de se promover, com fundamento no art. 15, *caput*, da Decisão Normativa-TCU 155/2016, a consolidação dos débitos em um ou mais processos de tomada de contas especial.
20. Feita essa contextualização, passo ao exame das questões.

III

21. Reconheço, como já fiz em outras oportunidades, como no recente Acórdão 329/2019-TCU-Plenário, que inexistente um posicionamento pacífico desta Corte acerca do tema.
22. No entanto, tenho defendido que a consolidação dos débitos a que aludia o art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, à época do envio desta tomada de contas especial, seja aplicada quando existir identidade entre os responsáveis, conforme entendimentos constantes dos Acórdãos 6.593/2014, 7.388/2014, 7.392/2014, 1.277/2015, 1.769/2015, 5.190/2016, todos da Primeira Câmara.
23. No meu entender, esse posicionamento privilegia a racionalidade administrativa e a economia processual, na medida em que impede que se reúnam assuntos diversos, que demandam análises completamente distintas, apenas por constar um ou poucos responsáveis em comum.
24. Sabe-se que, além dos custos ordinários do processamento da tomada de contas especial, o processo não se exaure no julgamento de mérito, pois ainda será objeto de recursos e, na sequência, de potencial procedimento de cobrança executiva.
25. Assim, no meu entender, em linhas gerais, deve-se buscar identidade de responsáveis ou outro liame que justifique a apuração e julgamento em uma mesma tomada de contas especial e, conseqüentemente, o procedimento de consolidação do débito.
26. Ênfase que a existência de um parâmetro claro e objetivo da atuação deste Tribunal resultará, conseqüentemente, em um tratamento isonômico aos jurisdicionados, evitando que cada relator decida as hipóteses em que os débitos seriam consolidados à sua maneira.
27. No caso concreto, em que pese existir a coincidência entre dois responsáveis arrolados, o Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e o Coordenador Estadual do Sine/SP, à época dos fatos, tratam-se de subconvênios distintos, celebrados com entidades que, ao menos a vista do que consta dos autos, não possuem algum tipo de relação ou outro liame que sugira a consolidação dos débitos.
28. Ressalto que, diferente do que restou decidido no Acórdão 329/2019-TCU-Plenário, em que os responsáveis já tinham sido notificados e apresentado defesa, neste caso encontram-se os autos pendente de citação válida.
29. Diante desse contexto, perfilho das conclusões da unidade instrutora no sentido de arquivar a presente tomada de contas especial em relação ao Convênio Sert/Sine 260/04, dando continuidade ao feito no que diz respeito ao Convênio Sert/Sine 188/04, cujo valor apurado do débito supera o limite estabelecido no art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa-TCU 71/2012.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de março de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator