

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.903/2015-7

Natureza: Embargos de declaração (Representação)

Órgão/Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento

Embargante: Procurador-Geral da CONAB

Representação legal: Francisco Marcelo Rodrigues Bezerra e outros, representando Companhia Nacional de Abastecimento.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. PAGAMENTO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS A EMPREGADOS DA CONAB. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES DE EMBARGO INSUFICIENTES PARA DEMONSTRAR OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos por Daniel Ivo Odon, Procurador-Geral da CONAB (peça 51), em face do Acórdão n.º 2129/2018-TCU-Plenário, que conheceu da representação apresentada pela Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e fez diversas determinações à Companhia Nacional de Abastecimento.

2. O Acórdão 2129/2018-TCU-Plenário, a seguir transcrito, considerou irregulares os pagamentos de funções gratificadas a empregados da Companhia (Conab), tendo em vista a ilegalidade das Resoluções Administrativas Conab n.ºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, que regulam a matéria no âmbito daquela entidade, e fez diversas determinações corretivas para sanear os problemas encontrados:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de representação noticiando irregularidades no pagamento de funções gratificadas a empregados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), tendo em vista a ilegalidade das Resoluções Administrativas Conab n.ºs 10/2011, 11/2011, 6/2013 e 14/2013, que regulam a matéria no âmbito daquela entidade,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em,

9.1. conhecer da presente representação, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Companhia Nacional de Abastecimento que:

9.2.1. no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, adote providências para anular a incorporação de função dos 356 empregados relacionados à peça 18 dos autos, bem como de outros que porventura se encontrem em situação similar, de forma a excluir a rubrica Siape “82552 Gratificação Incorporada” dos vencimentos dos empregados que a recebem;

9.2.2. no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, verifique o pagamento cumulativo de parcela incorporada e de função comissionada à empregada Ludmila Brandão (CPF 908.841.081-04), providenciando a correção da remuneração da interessada no Siape, de forma a evitar a retribuição cumulativa da função;

9.2.3. *garanta o exercício do contraditório e da ampla defesa aos empregados eventualmente atingidos com as determinações contidas nos precedentes subitens 9.2.1 e 9.2.2, previamente à implementação das medidas que lhes afetem diretamente;*

9.2.4. *abstenha-se de conceder vantagens a seus funcionários sem a prévia autorização do Ministério do Planejamento ou, alternativamente, sem a concordância do Secretário-Executivo do Ministério ou do Diretor do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por delegação de competência, nos termos do que dispõe o art. 1º do Decreto 3.735/2001;*

9.2.5. *alertar à Conab que observe o disposto no § 2º do Decreto 3.735/2001, o qual condiciona a autorização de qualquer melhoria salarial aos seus funcionários à existência de prévia dotação orçamentária;*

9.2.6. *no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da ciência desta decisão, comunique aos empregados/interessados atingidos com a presente decisão do seu inteiro teor, alertando-os de que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos não os eximem da devolução dos valores percebidos indevidamente após as respectivas notificações, caso os recursos não sejam providos;*

9.2.7. *comunique ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias após o cumprimento das determinações anteriores, as providências adotadas, nos termos dos art. 262, **caput**, do Regimento Interno do TCU, 8º, **caput**, da Resolução TCU 206/2007 e 15, **caput**, da Instrução Normativa TCU 55/2007;*

9.3. *dispensar o ressarcimento das quantias indevidamente recebidas de boa-fé, nos termos do enunciado da Súmula TCU nº 249, até a ciência da presente decisão pela entidade gestora;*

9.4. *recomendar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que avalie a conveniência e oportunidade de incluir fiscalizações de folhas de pagamento em empresas públicas e sociedades de economia mista federais, a exemplo da Conab, a fim de verificar a legalidade de vantagens concedidas aos funcionários dessas estatais, bem como para aferir o cumprimento às exigências previstas no Decreto 3.735/2001, no que concerne à concessão de benefícios e vantagens a seus funcionários e à autorização prévia por parte dos órgãos responsáveis, além da existência de prévia dotação orçamentária;*

9.5. *determinar à Sefip que promova o monitoramento das determinações acima, representando ao Tribunal em caso de descumprimento por parte da entidade; e*

9.6. *dar ciência desta deliberação à representante e aos interessados.*

3. Na sua peça embargatória, o procurador da Conab requer ao Tribunal:

Ao fim e ao cabo, há obscuridades, contradições e omissões no julgado em epígrafe que precisam ser sanadas, sem prejuízo das demais vias recursais, segundo art. 277 c/c 287, §3º, do RITCU. Requer-se o imediato conhecimento dos presentes Embargos com seu subsequente provimento e reforma da decisão embargada, além da imediata suspensão do conteúdo punitivo da decisão, segundo art. 287, §3º, do regimento.

Requer-se a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, sobretudo quanto aos aspectos jurídicos retro delineados.

4. com a finalidade de embasar seu pleito, o embargante expõe, em síntese, os seguintes argumentos:

Nos parágrafos 49 e 50 da fundamentação do acórdão ... há contradição com a parte dispositiva do acórdão que, de forma indistinta, no tópico 9.2.1, ordena anular a incorporação dos 356 empregados relacionados à peça 18 dos autos. Ora, a relação dos 356 empregados da peça 18 contempla empregados incorporados integral (10 anos) e parcial (menos de 10 anos), e a parte dispositiva do acórdão não faz a segmentação devida em sintonia com sua fundamentação. Logo, esta contradição e obscuridade necessita ser sanada, até para o correto dimensionamento dos empregados atingidos que terão à sua disposição o devido processo legal constitucional - art. 5º, LIV e LV, da CF/88.

No parágrafo 3 do Voto, há a menção ao prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784/99. Todavia há obscuridade quanto ao seu espectro reconhecido no Voto, tanto quanto há omissão da declaração da decadência de ofício na parte dispositiva do acórdão. Assim, merece o acórdão esclarecer exatamente o que está sendo tomado pela decadência e, ao mesmo tempo, declara-la expressamente na parte dispositiva do acórdão.

No parágrafo 7 do Voto, o r. Min. Relator considera que as Resoluções Administrativas nº 10/2011, 11/2011 e 06/2013 foram editadas sem dotação orçamentária suficiente e sem autorização prévia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Todavia, omite o Voto que as verbas destinadas à incorporação compreendiam o orçamento da Folha de Pagamento de Pessoal da Conab que, nos termos das leis orçamentárias (LDO e LRF), adstringe-se ao orçamento-programa (art. 7º, "c", e 16 do Decreto-lei nº 200/67 c/c art. 2º, III, da LRF) da administração financeira ínsita às estatais dependentes.... Com esta omissão, portanto, o pronunciamento do parágrafo 7 do Voto profere erro técnico que necessita esclarecimentos, uma vez que houve, ano a ano, a previsão orçamentária prévia suficiente a suportar as referidas despesas de pessoal

Ainda no parágrafo 7, o Voto omite-se quanto ao Decreto-lei nº 200/67. Faz referência ao Decreto nº 3.735/2001, mas omite-se quanto ao Decreto-lei nº 200/67 que confere às empresas públicas autonomia e direção de política de pessoal, de forma descentralizada, nos termos dos art. 5º, II, 6º, 7º, "c", 16 e 26, IV, do Decreto-lei nº 200/67. Dessume-se que o cotejo e enfrentamento do Decreto-lei nº 200/67 - omissos no acórdão embargado - é de vital importância ao escorreito esclarecimento do provimento dessa r. Corte de Contas.

No parágrafo 9 do Voto, omite-se a menção ao art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal que, ao lado do art. 169, faz bloco normativo de interpretação sistemática. Afinal, como dizia o Ministro Eros Grau, a Constituição e o Direito não se interpretam em tiras (Voto na ADI nº 3685/DF). Nesta esteira, o art. 169 da Constituição não se desapega ao comando constitucional impositivo e imperativo do inciso II, do §1º, do art. 173 - fatalmente omissos no Voto do Acórdão embargado...

Esta omissão promovida no acórdão precisa ser sanada, uma vez que reside justamente no art. 173, §1º, II, da CF/88 o dever imperativo e impositivo da Conab observar as regras da CLT e os comandos sumulares da Justiça do Trabalho. Fatos estes omissos no acórdão e que traduzem significativa mudança de provimento.

Os parágrafos 11, 12 e 22 do Voto... Estes parágrafos ... são extremamente obscuros, merecendo maiores esclarecimentos. Do jeito em que se encontra, data máxima vênia, seu comando é alienante, uma vez que desconsidera a separação e harmonia entre os poderes da União, vicejado pelo art. 2º da Constituição Federal. O trecho cita sua independência ao Judiciário, todavia o princípio do art. 2º não diz respeito somente a independência.

... "Mutatis mutandis", o trecho posto nos parágrafos 11, 12 e 22, pelo paralelismo das formas, induzir-nos-ia a inferir que, pela independência, o Judiciário também não necessita observar as leis emitidas pelo Legislativo. Ora, Excelência, impende esclarecer por meio deste Embargos de Declaração que a função julgadora dessa r. Corte de Contas é atípica, jamais podendo sobrepujar os i Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 60329333. Conab Companhia Nacional de Abastecimento comandos decisórios do Judiciário, sobre pena de vulneração expressa a harmonia dos poderes do art. 2º da CF/88.

Os parágrafos 30 e 31 do Voto menciona que o contraditório dos empregados prejudicados há de ser observado no âmbito da própria Conab. Este ponto é obscuro, contraditório e omissos. Primeiramente obscuro porque não redige as razões deste entendimento, mas apenas faz referência a outro acórdão atinente a outra situação posta. Neste sentido, imperioso que essa Corte emita seu juízo de valor sobre o porquê do entendimento de não ser no bojo deste processo de contas o exercício individual do contraditório, uma vez que é aqui, neste processo, onde os direitos individuais dos empregados listados na peça 18 estão sendo ameaçados.

Em segundo lugar, é contraditório porque a Súmula Vinculante nº 03/STF (citado no parágrafo 31) assegura o contraditório e ampla defesa dentro do Tribunal de Contas, quando em verdade o texto do

parágrafo dá a entender o contrário. Afinal, não trata o presente caso apenas anulação ou revogação de ato administrativo, mas há diretamente vulneração de direitos trabalhistas adquiridos.

Impende registrar que o presente acórdão não é claro quanto a anulação das Resoluções 10/2011, 11/2011 e 06/2013, pois declarou ter decaído a prerrogativa de anula-los, segundo art. 54 da Lei n° 9.784/99. Ao mesmo tempo, não se trata de revogação pelo TCU, uma vez que, consoante registrado em acórdão, as ditas resoluções foram revogadas pela Conab em 2015. Embora contraditório e obscuro, o acórdão dá a entender resumir-se apenas a eliminação da rubrica Siape 82552 (tópico 9.2.1 da parte dispositiva)

Em terceiro, há omissão quanto a referência normativa do direito ao contraditório baseado no art. 5o, LV, da CF/88. Há omissão também deste comando na parte dispositiva do acórdão.

Ademais, há obscuridade quanto ao provimento acerca da exclusão da rubrica Siapi 82552 que, por si só, não elimina o direito à incorporação (tópico 9.2.1). Logo, a parte dispositiva do acórdão é obscura quanto ao que pretende, se somente a eliminação da rubrica Siapi 82552 ou a eliminação (extinção) do direito de incorporação dos empregados da Conab.

...Entretantes, o comando do tópico 9.2.6 da parte dispositiva do acórdão é obscuro e contraditório, pois promove uma modulação de efeitos que erode o efeito suspensivo em si. Ora, contradiz-se porque admite o efeito suspensivo, mas o condiciona ao provimento do recurso, condicionante esta desconexa com o Regimento Interno dessa Corte e no seu Manual de Recursos (Portaria n° 35/2014).

Acreditamos, ainda, haver erro material no acórdão pelo fato de apenas ser plausível o efeito suspensivo aliado a admissão do recurso, segundo art. 278 do RITCU - e não ao seu provimento. Como vertido no Regimento Interno e Manual de Recursos, o manejo recursal é faculdade legal da parte, suspendendo-se o efeito decisório em virtude do devido processo legal e debate democrático inerente ao feito, a eventualidade futurística acerca do provimento ou não do recurso não macula a suspensão do comando decisório que, neste critério, não pode retroagir.

Por fim, requer-se a expressa menção na parte dispositiva do acórdão (pois omissis) o conhecimento da Corte quanto aos efeitos práticos da decisão (acréscimo de ações judiciais trabalhistas que poderão onerar gravemente o erário público ao final). O reconhecimento dos efeitos práticos da decisão se torna mandatório a partir do comando legal do art. 20 do Decreto-lei n° 4.657/42 (LINDB), para quem a esfera administrativa controladora não decide "com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão"

Os parágrafos 10 e 22 do Voto, a propósito, atém-se somente a violações abstratas ao princípio da legalidade. A omissão do juízo preconizado pelo art. 20 da LINDB torna obscura a pseudo-violação suscitada nos parágrafos 10 e 22 do Voto, pois a simples menção de inobservância do primado da legalidade não identifica o erro da gestão, tanto quanto desdenha todos os outros entes normativos que, também insertos no primado da legalidade, ampararam as decisões e atos administrativos.

Ainda sob a ótica do art. 24 da LINDB, o parágrafo 14 do Voto é obscuro quanto a sua abordagem da Reforma Trabalhista trazida pela Lei n° 13.467/2017. Dá-se a entender que essa d. Corte aplica retroativamente os efeitos da mudança legislativa promovida pela Lei n° 13.467/2017, alcançando-se atos da Conab datados de 2011 e 2013. Esta obscuridade, por consequência, há de ser sanada sob os auspícios do art. 24 da LINDB e também pelo princípio constitucional da irretroatividade de entendimento lesivo a direitos adquiridos, do art. 5o, XXXVI, da CF/88 - devendo, ainda, constar da parte dispositiva do acórdão.

É o relatório.