

TC 005.903/2015-7

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Representação por parte da Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) quanto a providências para adequação normativa do exercício de função gratificada para empregados com função incorporada administrativa ou judicialmente na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O órgão de controle interno submete cópia do processo “para conhecimento e eventuais providências afetas ao exercício de supervisão desse Tribunal de Contas da União” (peça 1, página 1).
2. O Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em ofício direcionado à presidente do Conselho Fiscal da Conab, datado de 31/12/2014, acusa o descumprimento de determinação ministerial, apesar de reiterados ofícios, e informa que “até esta data nenhuma medida veio a ser adotada no sentido de observar-se as orientações da DEST/MP” – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –, e complementa: “tampouco foram deflagradas as apurações de responsabilidades rogadas pelo órgão de coordenação e governança apontadas nas diversas manifestações acerca da matéria sob discussão” (peça 1, página 4).
3. A DEST/MP, por meio de Nota Técnica, datada de 13/10/2011, observa que a “a concessão de incorporação de gratificação de função e de DAS a empregados, na forma aprovada pela Diretoria da Conab, nos termos das Resoluções nº 10 e 11, de 2010, fere o disposto na Resolução CCE [Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais] nº 09/96 e não contou com manifestação favorável deste Ministério”. E conclui como segue: “Com vistas à regularização dessa situação, proponho que a Conab seja recomendada a adotar as providências cabíveis, com vistas à regularização dessa situação, inclusive com apuração da responsabilidade pela inserção no mundo jurídico das referidas resoluções” (peça 1, pág. 32-36). Cabe observar que as resoluções mencionadas permitiam o recebimento **cumulativo** de funções no caso de nova designação de empregados que já tivessem função incorporada.
4. Após recomendações exaradas pela CGU, “a Conab revogou as Resoluções nº 10 e 11, de 2010 e simultaneamente editou a Resolução nº 06, de 26.6.2013, quando foi feita a adequação visando à não acumulação de gratificações de função, entretanto, **ao manter o instituto da incorporação de função**, permanece em desacordo com a orientação deste Departamento”, apontou o DEST em nova Nota Técnica, esta datada de 10/01/2014 (peça 1, pág. 12, grifamos).
5. Em 18/12/2014, o presidente da Conab solicitou ao Ministro do MAPA auxílio “no sentido de aprovar, inclusive junto ao DEST, a dilação do prazo (...), para que a Conab possa apresentar estudo de alternativas de solução para o assunto em comento, contemplando inclusive cronograma de transição factível com a realidade presente”. A Conab, em suma, solicita prazo para providências quanto ao exercício cumulativo de funções no caso de nova designação de empregados que já tivessem função incorporada, sob o seguinte argumento: “O afastamento desses profissionais com vasta experiência profissional e conhecimentos adquiridos no decorrer de anos à frente de importantes segmentos da

empresa, podem trazer impactos indesejáveis para o bom andamento das ações de responsabilidade da Companhia, sem que se tenha previamente a definição de um plano de sucessão” (peça 1, pág. 8).

6. Em suma, a Conab segue adotando duas práticas consideradas antijurídicas pelo DEST: a) exercício de função gratificada para empregados detentores de função incorporada, embora já sem supedâneo em norma interna; e b) incorporação de gratificação de função e de DAS a empregados, nesse caso com apoio em norma ainda vigente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. A Representação em tela deve ser admitida, eis que atende aos pressupostos normativos, expostos no Regimento Interno do TCU (RITCU): a) é realizada por legitimado para tanto (art. 237, II); b) versa sobre matéria de competência do Tribunal, refere-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, é redigida em linguagem clara e objetiva, contém o nome legível do representante, sua qualificação e endereço, e está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade noticiada (art. 235, *caput*).

EXAME SUMÁRIO

8. Presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos noticiados (Resolução-TCU 259/2014, art. 106). Temos que a suposta irregularidade: a) apresenta risco para a unidade jurisdicionada, ao discutir a legalidade da incorporação e do exercício de funções comissionadas por diversos empregados; b) apresenta materialidade correspondente ao total de gratificações incorporadas, bem como ao total de gratificações pelo desempenho de função atualmente recebidas pelos empregados comissionados; e c) trata-se de fato relevante, pois atinente a expressiva questão de segurança jurídica para todos os envolvidos, jurisdicionado e empregados.

EXAME TÉCNICO

9. A incorporação de funções foi removida do regime jurídico dos servidores públicos, eis que a Lei 9.527/97 deu nova redação ao art. 62 da Lei 8.112/1990 e revogou o instituto. A Conab, contudo, é uma empresa pública, e não se submete a esse Estatuto.

10. Em outro giro, temos que a Resolução CCE n. 9, de 08/10/1996, editada pelo então chamado Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, estabeleceu “que os dirigentes das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas controladas e quaisquer outras entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, promovam alterações nos seus regulamentos internos de pessoal e planos de cargos e salários, ressalvados os direitos adquiridos na forma da legislação vigente, com vistas a **excluir** dispositivos que estabeleçam incorporação à remuneração da gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada (art. 1º, II, “b”, grifamos)(peça 1, pág. 67).

11. O Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais corresponde ao atual Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). Cabe ao DEST o acompanhamento e a disponibilização das informações econômico-financeiras das empresas estatais, bem como se manifestar sobre os pleitos das empresas estatais, no que se refere à política salarial, aprovação e eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados. Assim, compete ao DEST, por exemplo, promover a articulação e a integração das políticas das empresas estatais, propondo diretrizes e parâmetros de atuação, inclusive sobre a política salarial e de benefícios e vantagens e negociação de acordos ou convenções coletivas de trabalho (competência originariamente definida pelo Decreto 7.063/2010, Anexo I, art. 2º, já revogado, e atualmente constante do Decreto

8.189/2014, Anexo I, art. 8º). Com se vê, é da competência do DEST disciplinar a política salarial de empresas públicas como a Conab.

12. Além disso, o próprio ente que exerce a supervisão ministerial direta – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – aponta a irregularidade e solicita providências imediatas. Dispõe a norma pertinente que o Ministro de Estado é responsável pela supervisão dos entes da Administração Federal enquadrados em sua área de competência (Decreto-lei 200/1967, art. 20, *caput*).

13. Podemos elencar os seguintes objetivos, dentre aqueles atinentes à supervisão ministerial, aplicáveis ao caso (Decreto-lei 200/1967, art. 25): a) assegurar a observância da legislação federal (inc. I); b) avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados (inc. V); c) fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos (inc. VIII); e d) transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério (inc. XI).

14. Por tudo quanto foi dito, podemos concluir o que se segue: a) a incorporação de gratificação de função e de DAS a empregados, com base na Resolução Conab n. 06, de 26.6.2013, é antijurídica e deve ser cancelada com efeitos *ex tunc*, porque nula desde a origem; e b) os mesmos efeitos *ex tunc* devem ser aplicados às revogadas Resoluções ns. 10 e 11, ambas de 2010. Essas providências não afastam eventual responsabilização daqueles que deram causa a atos antijurídicos que dessa forma sejam apreciados por este Tribunal.

15. Em se adotando essas duas medidas, somos, contudo, da opinião de que todos os atuais detentores de funções comissionadas poderão seguir ocupando seus respectivos cargos de confiança, eis que, então, não haverá conflito entre exercício de função comissionada e incorporação de função comissionada, pois esta terá sido anulada desde a origem.

16. Tendo em vista a complexidade do caso, julgamos conveniente a oitiva da entidade jurisdicionada para que preste os esclarecimentos pertinentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submete-se à consideração superior, com fulcro no art. 250, V, do RITCU, proposta de oitiva da Conab, para que esclareça, no prazo de 15 (quinze) dias, o que segue:

a) se a Resolução Conab n. 06, de 26/06/2013, que mantém o instituto da incorporação de funções aos servidores ocupantes de cargo comissionado, permanece em vigor, a despeito de determinação em contrário exarada pela Resolução CCE n. 9, de 08/10/1996;

b) em caso positivo, as razões que levaram a entidade a descumprir o mencionado normativo vinculante superior;

c) em caso negativo, se foram tomadas providências para a anulação dos efeitos *ex tunc* desta Resolução.

Sefip/Sinfip, 29/06/2015.

(Assinado Eletronicamente)

Dario Fava Corsatto
AUFC - Matr. 4246-3