

GRUPO II – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 019.274/2013-0

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Governo do Estado do Maranhão.

Responsáveis: Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87), Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (CPF 183.437.081-72), Marcos Aurélio Alves Freitas (CPF 471.367.153-34), Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat (CNPJ 73.471.963/0010-38).

Representação legal: Walter Viana Silva (OAB/DF 19.022) e outros, representando o Senat; Flávia Lyss Barros Leite (OAB/MA 10.315), representando Marcos Aurélio Alves Freitas; Henrique de Araújo Pereira (OAB/MA 484) e outros, representando Ricardo de Alencar Fecury Zenni.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS DE CONTRATO NO ÂMBITO DO PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO (PLANFOR). CITAÇÃO. REVELIA DE UM RESPONSÁVEL. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO SOLIDÁRIO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Início este relatório com a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 55), acolhida pelo diretor (peça 56) e pelo secretário (peça 57):

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em desfavor dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (ex-Gerente da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão - GDS/MA); Lúcio de Gusmão Lobo Junior (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 do Senat (entidade contratada), em razão de irregularidades verificadas na execução do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 42/2004-GDS/MA (Siafi 505624), celebrado entre a União, por meio do MTE, e o Estado do Maranhão, por intermédio da então GDS/MA, tendo como interveniente o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) (v. peça 1, p. 18-44, 76; 106-108 e 126; peça 5, p. 328-370; e peça 8, p. 12-70 e 128).

O objeto do convênio foi o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), beneficiando 18.654 educandos (peça 1, p. 18-20). O montante dos recursos federais repassados por força do ajuste, no exercício de 2005, foi de R\$ 1.967.677,00 (v. item 4 da instrução à peça 13, p. 1-2).

A presente TCE abrange apenas parte dos recursos do convênio em tela, referentes ao Contrato 6/2005-SÉDES (peça 2, p. 288-304), no valor de R\$ 134.416,20, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão (Sedes), sucessora da GDS/MA, e o Senat, objetivando a prestação de serviços técnicos de capacitação de, no mínimo, 280 educandos, nas áreas de comércio e serviços e artesanato, nos municípios de São Luís e Graça Aranha, com carga horária de 2.800 horas.

HISTÓRICO

A fase interna do processo está adequadamente historiada nos itens 2 a 17 da instrução anterior (peça 13, p. 1-4).

Conforme proposta à peça 13, p. 15, e despacho à peça 14, realizou-se a citação solidária dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (ex-Gerente da GDS/MA); Lúcio de Gusmão Lobo Junior (ex-Secretário Adjunto do Trabalho do Estado do Maranhão); Hilton Soares Cordeiro (ex-Encarregado do Serviço de Supervisão da GDS/MA); e Marcos Aurélio Alves Freitas (ex-Diretor do Senat), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais, no valor de R\$ 106.387,57 (data da ocorrência: 14/3/2005), geridos, por força do Contrato 6/2005-Sedes, resultante do convênio em foco (v. ofícios citatórios e respectivos Avisos de Recebimento (AR) juntados às peças 16 a 18, 21 a 23, 30 e 34).

Apresentaram alegações de defesa os Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (peças 26 e 27), Hilton Soares Cordeiro (peça 24) e Marcos Aurélio Alves Freitas (peças 35 a 38), enquanto o prazo para defesa do Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Junior se esgotou em 4/1/2016 (v. peças 17 e 22) sem que este tenha se manifestado até o momento.

Em novo exame dos autos (peça 41), avaliou-se que também caberia promover a citação do Senat, uma vez que essa entidade se encontra na situação do terceiro contratado pela Administração Pública, beneficiado indevidamente com recursos federais pagos por serviços cuja execução não foi comprovada ou executados em desacordo com a legislação pertinente (v. itens 11 e 12 da referida instrução).

Assim, foi proposta a citação do Senat, com fulcro no disposto no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992, e considerando ainda precedentes neste Tribunal em que foi admitida essa medida preliminar e, em alguns casos, a condenação em débito de entidades integrantes do 'Sistema S', em situação análoga à ora tratada, a exemplo dos Acórdãos 3.774/2014-1ª Câmara, 3.946/2014-1ª Câmara, 4.579/2014-1ª Câmara, 6.034/2014-1ª Câmara, 2.713/2012-2ª Câmara, 7.599/2012-2ª Câmara e 1.425/2016-2ª Câmara (v. peça 41, itens 13 a 16).

EXAME TÉCNICO

Após regular autorização (peça 42), a citação do Senat, na pessoa de sua representante legal, foi promovida por meio do Ofício 0856/2016-TCU/SECEX-MA (peça 45), datado de 6/4/2016, do qual teve ciência o responsável em 18/4/2016 (peça 46).

Advogado da entidade regularmente constituído (peças 48, 49 e 53) requereu prorrogação de prazo para apresentar alegações de defesa por mais 40 dias, além de cópia integral dos autos (peça 47), demandas essas deferidas por meio do Despacho que forma a peça 51 dos autos.

Consigna-se que não consta do processo comprovante de recebimento da cópia dos autos requerida, porém o responsável apresentou tempestivamente suas alegações de defesa (peça 52), no âmbito da qual não há questionamento sobre possível cerceamento de defesa por falta de acesso aos presentes autos.

Antes de adentrar-se no conteúdo das diversas alegações de defesa aduzidas (peças 24, 26-27, 35-38 e 52), rememora-se que todos os responsáveis foram citados solidariamente em face da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais geridos, em desacordo com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 28 da IN-STN 1/1997 (peças 16 a 18, 30 e 45). Essa irregularidade está caracterizada em virtude das seguintes ocorrências, cuja responsabilidade individual está apontada na matriz de responsabilização às peças 13 e 41 (v. também item 11 da peça 13):

a) inexecução do Contrato Administrativo 6/2005-SEDES, em decorrência da não realização/comprovação ou realização apenas parcial, pela executora, das ações de educação contratadas (responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Senat e Marcos Aurélio Alves Freitas);

b) ausência de comprovação, por meio de documentos contábeis idôneos, de que os recursos liberados foram integralmente aplicados na execução das ações de educação profissional, inclusive quanto ao recolhimento dos encargos e obrigações sociais (artigos 66 e 145, Decreto-Lei 93.872/86; arts. 77 e 93, Decreto-Lei 200/67; e artigo 70, *caput*, da CF/88) (responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Senat e Marcos Aurélio Alves Freitas);

c) autorização ou ordenação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, com violação aos art. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64, e a cláusula quarta do Contrato (responsável: Lúcio de Gusmão Lobo Junior);

d) inadimplência em razão da não comprovação dos encargos previdenciários e trabalhistas derivados da execução do contrato, contrariando o artigo 71 da Lei 8.666/93 (responsável: Ricardo de Alencar Fecury Zenni);

e) substituição, na execução dos serviços, do pessoal técnico-profissional indicado pela entidade, sem autorização da Administração, violando o § 3º do art. 13 c/c § 10 do art. 30 da Lei 8.666/93 (responsáveis: Ricardo de Alencar Fecury Zenni, Senat e Marcos Aurélio Alves Freitas);

f) subcontratação parcial, afrontando os art. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93 (responsáveis: Senat e Marcos Aurélio Alves Freitas);

g) atestação da execução dos serviços sem que se comprovasse a efetiva realização das ações de educação profissional, com afronta aos artigos 62 e 63, § 2, inciso III, da Lei 4.320/64 (responsável: Hilton Soares Cordeiro).

Isso posto, passa-se a descrever os argumentos apresentados, seguindo-se a análise considerada pertinente.

I. Alegações de defesa do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni

Argumentos

Inicialmente, o defendente, por meio de representantes legalmente constituídos (peça 25), apresenta sua qualificação básica, informações sucintas acerca do convênio objeto da citação e os empecilhos que enfrentou buscando reunir documentos para poder oferecer suas alegações de defesa (peça 26, p. 1-4).

Após, afirma que o Relatório da Comissão de TCE aponta que foram cumpridas as exigências da Lei 8.666/1993, à exceção de despesas com acréscimo de preços. Porém, o procedimento licitatório não seria de sua responsabilidade, mas sim da Comissão Central de Licitação do Estado (CPL), cabendo à Gerência [de Desenvolvimento Social] cumprir os preços apresentados pelos licitantes à CPL. Ainda, o Secretário ou Gerente de Estado não participa do certame, sendo representado pelo coordenador e/ou subgerentes indicados para essa função (peça 26, p. 4-5).

Também, autoridades competentes da GDS certificaram que os serviços foram realizados e os procedimentos cumpridos, ou seja, 'se houve alguma informação inverídica, não há como se possa avaliar'. Caberia ao Senat e ao Sr. Marcos Aurélio Alves Freitas o dever de prestar os necessários esclarecimentos e provar a realização das despesas (peça 26, p. 5).

A seguir, cita ensinamento de Marçal Justen Filho sobre características de 'princípio' e 'regra' (peça 26, p. 5-7) e sobre a necessidade de a Administração definir previamente a vantagem a ser obtida com a contratação para definição do tipo de licitação e das suas regras (peça 26, p. 7-8), além de trazer reflexões sobre a expressão 'instituição', no contexto, depreende-se, do regramento da Lei de Licitações para contratação direta (peça 26, p. 8-9), bem como ressalta 'que todas as empresas contratadas (...) já haviam sido contratadas pelo Estado em gestões anteriores para executarem idênticos serviços de qualificação, e o fazem até a presente data, no ano de 2015', para concluir que não houve infringência ao dispositivo legal na contratação em apreço, além desta ter sido previamente embasada em posicionamento jurídico e em análise do órgão central de licitação no estado (peça 26, p. 9-10).

Ainda, assevera que o preço da contratação foi devidamente justificado, compatível com valor de mercado, uma vez que os projetos dos cursos eram submetidos ao exame da Superintendência do Trabalho sobre esse aspecto, entre outros, assim como o preço máximo já fora definido pelo próprio Ministério (peça 26, p. 10-11).

Na sequência, expõe que quem ocupa a função de secretário de Estado, ou equivalente, tem de valer-se de certificações, ou seja, seria inadmissível que tal autoridade tivesse que, para autorizar pagamentos de convênios, verificar *in loco* a execução do objeto, em virtude do volume de atividades a que está submetida esse agente. Para suposto embasamento desse raciocínio, a defesa transcreve parte de parecer da procuradora Katarina Brandão sobre a responsabilidade subsidiária dos entes públicos por débitos trabalhistas de empresas terceirizadas (peça 26, p. 11-13).

Em continuidade, a defesa reproduz excertos de várias decisões do TCU e de instâncias da Justiça que tratam precipuamente do tema prescrição sobre ações de ressarcimento e aplicabilidade de sanções no âmbito desta Corte de Contas, sem apresentar, contudo, argumentos que justifiquem tais inserções (peça 26, p. 13-29, e peça 27, p. 1-26).

Ao fim, são solicitados o acolhimento das justificativas e a baixa de responsabilidade do defendente, com a observação de que deve a instituição responsável prestar as informações e apresentar documentos de valor probante. Ainda, é anexada cópia do ato que exonerou o Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni do cargo de Secretário de Estado de Desenvolvimento Social, datado de 2/3/2005 (peça 27, p. 27-28).

Análise

Verifica-se que, introdutoriamente (peça 26, p. 2-4), o arguente apenas detalhou os passos que deu com o objetivo de reunir elementos para suas alegações, porém não deixou assente possível óbice à sua defesa por falta de acesso aos documentos. Desse modo, entende-se apenas como descritiva essa parte inicial do arrazoado, vale dizer, sem argumentos para análise, lembrando-se que na fase interna desta TCE o

responsável foi notificado em data mais próximo às ocorrências (5/8/2009 – peça 5, p. 384, c/c p. 405-406), ocasião em que teve também oportunidade de obtenção de documentos necessários a sua defesa.

No que tange ao resumido no item 15, retro, tem-se a ponderar que se trata de matéria estranha à citação, uma vez que esta TCE não aborda irregularidades atinentes ao procedimento licitatório ou a preços ofertados, mas somente a determinados aspectos da execução contratual e falhas na prestação de contas (cf. item 12 acima).

Sobre o exposto no item 16 suso, o defendente se refere a atividades desenvolvidas por servidores da GDS, cuja supervisão era de sua responsabilidade, na condição de então gerente do órgão. Assim, resta caracterizada a culpa *in vigilando*, que está relacionada ao dever de supervisão que é imposto ao superior hierárquico em relação aos atos de seus subordinados. Dessa forma, não pode o arguente isentar-se de responsabilidade pela atuação de seus administrados.

Ainda, reportando-se aos demais argumentos do item 16 supra, salienta-se que a responsabilidade do Senat, e respectivo então gestor, o Sr. Marcos Aurélio Alves Freitas, já fora definida nestes autos, com fulcro no art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992; porém, tal responsabilidade não exclui a da GDS, na pessoa do seu correspondente gerente na ocasião, o ora defendente, de prestar contas adequadamente dos recursos em questão, fruto do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 42/2004 - GDS/MA, consoante Cláusula Terceira, item II, alínea 'g', do Termo do Convênio (peça 1, p. 22), e, por conseguinte, deve responder no âmbito desta TCE pelas ocorrências irregulares detectadas que ocasionaram dano ao erário.

Acerca do tratado nos itens 17 e 18 acima, as considerações da defesa se referem ao procedimento licitatório e preços contratados, temas esses que não integram o escopo desta TCE, como já comentado, de sorte que não cabem neste comenos análises específicas sobre esses assuntos.

No caso específico do alegado de que as empresas contratadas já haviam sido contratadas pelo Estado em gestões anteriores, para executarem idênticos serviços de qualificação, e o fazem até a presente data, no ano de 2015 (item 17 supra), convém consignar que não trouxe o defendente em que tal aspecto poderia afastar sua responsabilidade nesta TCE, pelo que, objetivamente, não há análises a serem realizadas. De todo modo, mesmo que, em tese, nessas outras contratações mencionadas não tiverem sido constatadas irregularidades, por se tratarem, a princípio, de contratações isoladas, em nada impactariam nas constatações que justificaram esta TCE.

Quanto ao sintetizado no item 19 retro, já se abordou sobre o dever do gestor em foco de supervisionar as atividades de seus subordinados, e acrescenta-se que também cabia a ele organizar o controle administrativo para garantir a adequada execução do convênio e do contrato em apreço, sem depender necessariamente de um acompanhamento *in loco* por parte do próprio gerente da GDS (com status de secretário de governo à época) das ações da contratada, visando autorizar os pagamentos devidos, o que não logrou o defendente demonstrar em sua defesa.

No que respeita ao contido no item 20 supra, já se mencionou que a defesa não apresentou os argumentos que desejava fundamentar ao transcrever decisões do TCU e de instâncias da Justiça, de sorte que, a princípio, objetivamente, não há análises a serem realizadas. Entretanto, como essas transcrições tratam basicamente de 'prescrição', entende-se pertinente enfrentar o tema nesta oportunidade, também considerando o disposto no do item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário.

Nesse tom, relativamente à reparação do dano apurado, está consolidado neste Tribunal, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme Súmula - TCU 282.

No que tange à prescrição da pretensão punitiva, constata-se que o ato que ordenou a citação, que interromperia o curso da prescrição (item 9.1.3 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário), se deu somente em 7/12/2015 (peça 14), vale dizer, já havia transcorrido o prazo decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil (item 9.1.1 do citado aresto), uma vez que a data das irregularidades a serem sancionadas foi definida em 14/3/2005 (v. item 5, retro, c/c item 9.1.2 do aludido acórdão).

Desse modo, conclui-se que, no presente caso concreto, incidiu a prescrição da pretensão punitiva do responsável em pauta.

Sobre a exoneração do alegante do cargo de Secretário de Estado de Desenvolvimento Social em 2/3/2005 (v. item 21 precedente), tal situação não altera as conclusões até aqui exaradas sobre a responsabilidade do Sr. Ricardo de Alencar Fecury Zenni, dado que a execução do contrato ocorreu de 20/1/2005 a 28/2/2005 (cf. cláusula décima do contrato – peça 2, p. 300 c/c p. 304; v. também Nota Fiscal

301 e ‘Parecer Relatório Final’ à peça 2, p. 310-312), tudo dentro do período administrativo do aludido gestor, apesar de o pagamento ter sido concretizado somente em 14/3/2005 (peça 2, p. 368).

Do exposto, não há como acolher as demandas resumidas no item 21 supra, cabendo tão somente rejeitar as alegações de defesa em exame.

II. Alegações de defesa do Sr. Marcos Aurélio Alves Freitas

Argumentos

O defendente, por meio de representante legalmente constituído nos autos (peça 32), após apresentar sua qualificação básica, argumenta, em preliminar, a ocorrência de prescrição, dado que teria exercido a função de diretor do Sest/Senat entre abril de 2000 e abril de 2005, e, portanto, transcorreram mais de dez anos desde então. Cita, como embasamento, o art. 23 da Lei 8.429/1992 e decisões judiciais sobre incidência de prescrição com fulcro no citado dispositivo legal. Assevera, nesse contexto, que todas as obrigações contratuais foram cumpridas e anexadas aos autos e que não ocorreu dano ao erário ou enriquecimento ilícito do alegante (peça 35, p. 1-3).

No tópico ‘2. Dos Fatos’, é apresentada a síntese das irregularidades imputadas ao responsável, para afirmar que elas são inverídicas e que já fora anexada aos autos defesa minuciosa do Senat, juntamente com cópia de vários certificados emitidos, notas fiscais sobre serviços prestados pela Coopseima (Cooperativa de Prestadores de Serviços e Instrutoria do Maranhão) e pagamentos de instrutores, que comprovariam a total licitude da execução contratual, assim como foram atestados e confirmados os pagamentos de todas as obrigações e despesas respectivas (peça 35, p. 3-4 c/c p. 15-84 e peças 36, 37 e 38, p. 1-30).

A defesa acrescenta que solicitou à gestão atual do Senat documentação referente à execução do treinamento atinente ao contrato em questão, mas não obteve acesso a ela por não se encontrar mais no acervo da entidade. Assim, com base na documentação presente no processo, ratifica todos os termos da defesa já apresentada pelo Senat – v. doc. 2 à peça 35, p. 16-79 (argumentos) e seus anexos (peça 35, p. 80-83, e peças 36, 37 e 38, p. 1-30), que já integravam os autos à peça 6, p. 5-131 (argumentos) e os anexos à peça 7, p. 4-414 – e passa a tratar particularmente de cada item objeto da citação (peça 35, p. 4, c/c doc. 3 à peça 38, p. 31).

Nesse sentido, na introdução ao item ‘3.1 - Da fundamentação Jurídica’, é posto que o defendente sempre exerceu sua função de diretor com lisura e destacado que no âmbito do contrato havia o projeto de ‘qualificação profissional’ que trata de toda previsão do curso a ser executado, assim como a exigência de um ‘relatório final’, que demonstraria todas as ações e resultados obtidos, conforme docs. 04 e 05, sendo que, neste último anexo consta Nota Fiscal concernente ao pagamento da parcela única do referido projeto (peça 35, p. 4, c/c peça 38, p. 32-80)

Sobre a primeira constatação (alínea ‘a’ do item 3.1 das alegações), a defesa sustenta que (peça 35, p. 4-5):

a) os cursos foram executados entre 24 de janeiro e 26 de fevereiro de 2005, conforme cláusula décima do contrato (peça 3, p. 54), e o pagamento ocorreu posteriormente em 14/3/2005 (peça 2, p. 368-370), após também a apresentação da documentação prevista na cláusula quarta do convênio (peça 2, p. 374-376 e 382-416, peça 3, p. 4-412, e peça 4, p. 4-215);

b) as ações contratuais foram executadas e comprovadas nos autos, conforme documentos à peça 3, p. 62-78, 178-366 (c/c peça 5, p. 124-310), 116-176, 80, 178-366, 116-176 (informação repetida), 110-114 e 82-86, seguindo a ordem expressa na defesa, porém observando-se que não foi indicada com clareza a referência relativa ao ‘cadastramento da programação das turmas no SIGAE’;

c) a execução do contrato está comprovada no Relatório Final (v. doc. 5 à peça 38, p. 62-70, que já integrava os autos à peça 6, p. 172-188), em que estão demonstradas todas as atividades realizadas pelo Senat, conforme a previsão contratual. Assim, o defendente cumpriu todas as obrigações contratuais, o que é corroborado às fls. 821 (peça 5, p. 14, igual à peça 38, p. 65), onde consta que as ações foram realizadas em São Luís e Graça Aranha, além de outras informações sobre os cursos ofertados;

d) nos autos também constam a lista de pessoal qualificado para a execução do projeto, assim como nomes, formação acadêmica, função no projeto e curso que ministrou [não foram indicadas as referências].

Quanto à ocorrência referente à alínea ‘b’ do item 3.1 das alegações (peça 35, p. 5-6), a defesa argumenta que há parecer favorável ao pagamento (peça 38, p. 81), em virtude do cumprimento das condições contratuais (inclusive há comprovação de fornecimento de lanche – peça 38, p. 82), e que nestas não há previsão de apresentação de documentos contábeis por parte da instituição.

No tocante à situação concernente na alínea ‘c’ do item 3.1 das alegações (peça 35, p. 6), sobre autorização/ordenação indevida de pagamento [irregularidade não imputada ao responsável, como se verá adiante], a defesa se reporta à argumentação anterior e expende que o pagamento só foi efetivado após a emissão das notas fiscais, de atestados das autoridades competentes e parecer sobre o Relatório Final apresentado. Assim, o pagamento foi liberado em face da execução contratual.

No que respeita ao exposto na alínea ‘d’ do item 3.1 das alegações (peça 35, p. 6), a defesa, discordando da imputação, arrazoa que constariam nos autos provas do cumprimento das obrigações legais, a exemplo da Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa e ‘Situação regular do Senat junto à Caixa Econômica Federal’ (peça 2, p. 346-348).

No que concerne à irregularidade resumida na alínea ‘e’ do item 3.1 das alegações (peça 35, p. 6-7), a defesa afirma que a substituição do quadro de pessoal não gerou qualquer irregularidade e não foi demonstrado nos autos que essa suposta situação tenha trazido prejuízo aos alunos ou à Administração ou, ainda, que ‘o curso deixou de ser executado por falta de corpo qualificado’.

No que tange à ocorrência sintetizada na alínea ‘f’ do item 3.1 das alegações (peça 35, p. 6-7), sobre atestação indevida de despesa [irregularidade não imputada ao responsável, como se verá adiante], a defesa ratifica argumento anterior sobre a execução contratual, especificando a existência nos autos de relatório de resultado de qualificação e protocolo de entrega da prestação de contas (fls. 827 e 828 – peça 5, p. 26-28), assim como o encaminhamento à época da documentação pertinente por meio do Ofício SEST/SENAT/CAPIT 09 - 24/2005 (peça 3, p. 88). Também é mencionado particularmente atestado de assistente social do SEDES sobre a execução dos cursos conforme projeto técnico aprovado e nos padrões técnicos adequados (peça 5, p. 38).

Assevera, por fim, em relação ao tópico em comento, que estariam ausentes o dolo, má-fé, dano ao erário, enriquecimento ilícito e atentado ao princípio da moralidade, e que o ato administrativo irregular ‘só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador’ (peça 35, p. 7-8).

Na seção seguinte do arrazoadado (item 3.2 – peça 35, p. 8-12), o alegante, em suma, retoma colocações anteriores sobre ausência de dolo e dano ao erário, haja vista a execução contratual, porém, desta feita, o enfoque é que essas condições descaracterizam a prática de ato de improbidade, nos termos regidos pela Lei 8.429/1992, reforçando seus argumentos com jurisprudência de Tribunais e ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, atualizados por Arnoldo Wald e pelo ministro Gilmar Mendes.

Na sequência (item 4, peça 35, p. 12-13), o argumento se cinge ao tema de que os valores recebidos de boa-fé não devem ser devolvidos ao erário, sendo também citados precedentes judiciais que corroboram essa tese levantada pela defesa. É destacado que o Sr. Marcos Aurélio A. Freitas não utilizou os valores questionados em benefício próprio ou de outrem, tampouco incorporou-os ao seu patrimônio, e que o Contrato 6/2015 foi executado em absoluta e total lisura.

Por fim, requer o reconhecimento do instituto da prescrição, com fulcro no art. 23 da Lei 8.429/1992, da ausência de dolo e de dano ao erário, o que elide a pretensão punitiva decorrente da citada lei, e da absoluta legalidade do Contrato 6/2005, e, caso necessário, o depoimento pessoal do requerido e oitiva de testemunhas a serem arroladas, além de protestar provar o alegado por todos os meios previstos em direito (peça 35, p. 14).

Análise

No que tange à alegada prescrição (item 30 retro), apesar da não aplicabilidade dos prazos prescricionais da Lei 8.429/1992 a processos de controle externo, reconhece-se a incidência do instituto ao caso concreto, na parte concernente à pretensão punitiva, pelas razões expostas no subitem 27.2 acima, cujas informações sobre o ato que ordenou a citação e as datas da irregularidade são iguais ao presente caso, portanto caracterizado o transcurso do prazo decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil. No que concerne às ações de ressarcimento ao erário, já se demonstrou que são imprescritíveis (subitem 27.1 supra).

Por oportuno, lembra-se que na fase interna desta TCE o responsável foi notificado em data mais próxima às ocorrências (6/8/2009, peça 5, p. 378 c/c p. 407-408), pelo que não se justifica alegar prejuízo ao exercício a seu contraditório, na medida em que pôde, ainda naquela época, manifestar-se e colacionar os documentos necessários a sua defesa.

No tocante às abordagens nos itens 30 (parte final), 31, 32 e 33 suso, que tratam de afirmações gerais sobre a execução correta do contrato, idoneidade do alegante e ausência de dano ao erário, com especificação

de alguns documentos integrantes da prestação de contas, verifica-se que esses assuntos foram mais detalhados nas considerações posteriores da defesa, de modo que a pertinente análise será realizada quando do tratamento dessas argumentações à frente.

Registra-se, entretanto, neste comenos, que apesar de alegar inacessibilidade a documentos junto ao Senat (item 32, retro), não há argumentos específicos contra possível óbice à defesa em face dessa suposta situação.

Ressalta-se, ainda, particularmente, que o arrazoado apresentado pelo Senat na fase interna (peças 6 e 7), o qual o defendente expressamente ratificou, em termos gerais (item 32 supra), foi devidamente analisada pela Comissão de TCE (peça 8, p. 52-56, itens 113 a 134), a qual não acatou as alegações atinentes aos pontos irregulares tratados neste processo. De qualquer modo, entende-se que o defendente retomou os aspectos principais julgados pertinentes nas arguições que se seguiram, os quais serão analisados nos tópicos seguintes, como já mencionado.

No que respeita ao expendido no item 34 acima, que trata mais objetivamente do que foi imputado ao responsável (cf. item 12, alínea 'a' retro, c/c matriz de responsabilização à peça 13, p. 18), a defesa alude a vários documentos integrantes da prestação de contas já presentes nos autos, portanto já analisados na fase interna da TCE e, por conseguinte, no exame inicial no âmbito do TCU.

Nesses exames, nada obstante a apresentação à época de extensa documentação pelo Senat (parte dela reproduzida pelo responsável na esfera de suas alegações de defesa, consoante já exposto), foram detectados vários indícios de irregularidades que justificaram a imputação do dano ao erário em apreço.

Com efeito, a então vigente Resolução – Codefat 333, de 10 de julho de 2003, instituiu o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) no âmbito do Programa do Seguro Desemprego, para a execução de ações de qualificação social e profissional (QSP), definida nesse normativo como aquela que permite a inserção e atuação cidadã no mundo do trabalho, com efetivo impacto nas consecuições dos objetivos do PNQ, entre os quais destaca-se o de 'aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego' (cf. arts. 1º e 2º da referida Resolução).

Nesse contexto, foi firmado o Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 42/2004 - GDS/MA (peça 1, p. 18-44) entre a União e a então GDS/MA, tendo por objeto (Cláusula Primeira da avença – peça 1, p. 18-19) o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do PNQ, sendo que as respectivas ações seriam desenvolvidas no estado, por meio do Plano Territorial de Qualificação (PlanTeQ), de acordo com o consignado na Resolução CODEFAT 333/2003 (v. também itens 1 e 2 precedentes).

Rememora-se que para a execução do aludido convênio, a GDS/MA formalizou contratos de prestação de serviços técnicos especializados com diversas instituições, sendo que a presente TCE trata, especificamente, do Contrato 6/2005-SEDES, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) e o Senat, que tinha por objeto 'a prestação dos serviços técnicos de capacitação de, no mínimo, 280 educandos no Projeto de Qualificação Profissional (...) com carga horária de 2.800 horas' (v. item 3 acima).

Isso posto, as apurações do órgão concedente concluíram que ocorreram inadequações na execução dos cursos ministrados, consoante pôde ser depreendido do Relatório de Acompanhamento e Supervisão do PlanTeQ, elaborado pelo Movimento pela Cidadania (MOVEPEC) (peça 5, p. 312-324).

De fato, não restaram evidenciadas a eficiência e eficácia dos cursos ministrados, dadas as diversas inconsistências extraídas das anotações do MOVEPEC, que contradizem o parecer dessa entidade supervisora sobre o desenvolvimento satisfatório dos cursos, a saber (peça 8, p. 26-32, itens 33 a 38):

a) material didático inadequado e/ou material para atividades práticas insuficiente: curso de cabeleireiro em Graça Aranha (insuficiência de secadores, escovas e outros); Produção Artesanal em São Luís (conteúdo de material didático superficial; insuficiência de tecidos, linha para bordado e outros); Fotografia e Filmagem em São Luís (disponibilização, para uma turma de vinte pessoas, de apenas uma máquina fotográfica, assim mesmo trazida pelo professor, além de insuficiência de câmeras para filmagens e filmes para máquinas); Mecânica de autos em São Luís (havia apenas um motor, assim mesmo a diesel; apostilas com conteúdo superficial);

b) a supervisão empreendida se desenvolveu, na maioria das turmas, na primeira semana de execução, vale dizer, sem que fosse colhido material algum acerca da conclusão dos cursos, ou observassem os indicadores que garantissem a execução das ações acompanhadas (cf. peça 8, p. 30, item 37);

c) o MOVEPEC considerou, conforme se extrai da peça 5, p. 312-324 c/c peça 8, p. 30-32, itens 37 e 38), que os cursos podiam ser operacionalizados sem prejuízo da aprendizagem, sem levar em consideração o local, as condições estruturais, ausência de materiais e equipamentos necessários ao ensino (cf. peça 5, p. 312-324 c/c peça 8, p. 30-31, itens 37 e 38);

d) todos os relatos de alunos colhidos pelo MOVEPEC, coincidentemente, e nada obstante as carências verificadas, são caracterizados por agradecimentos e contentamento pela oportunidade que o poder público está lhes proporcionado;

e) o MOVEPEC especifica, apesar das inadequações verificadas, que todos os cursos serão executados com eficiência e eficácia, atingindo assim os objetivos propostos pelo PNQ, conforme se extrai da peça 5, p. 312-324 c/c peça 8, p. 30-32, itens 37 e 38).

Ainda nesse diapasão, convém reproduzir os seguintes trechos da análise da comissão de TCE (peça 8, p. 32):

39. Eram obrigação e responsabilidade do SENAT prestar um serviço com qualidade e eficiência, fornecendo estrutura em local de fácil acesso para os educandos, laboratórios e equipamentos adequados para execução dos cursos, conforme projeto apresentado e cláusulas pactuadas e que o processo de acompanhamento fosse desenvolvido de forma que viesse comprovar que a execução estava sendo desenvolvida de forma adequada e que as inadequações fossem comunicadas de imediato a SEDES para correção, fato que não ocorreu.

40. É preciso entender que os cursos oferecidos à Sociedade, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação, não são benesses e sim uma Política de Direito da Cidadania e como tal devem ser prestados com qualidade, eficiência e eficácia. Por outro lado, é até aceitável a realidade local da comunidade onde os cursos estão sendo ministrados, porém sem descaracterizar as condições mínimas necessárias ao processo de ensino e aprendizagem aos educandos, favorecendo-lhes uma qualificação em condições de atuar como trabalhador competente e consciente no mundo atual do trabalho e contribuindo, desta forma, para melhora da qualidade de vida do trabalhador e de sua família.

Desse modo, o responsável fez afirmações em sua defesa sobre a execução contratual e junta determinados documentos a respeito, já mencionados, porém não demonstrou o cumprimento de disposição pactuada de dispor de recursos instrucionais e materiais de consumo necessários, além de providenciar laboratórios e equipamentos adequados, para a execução dos cursos (Cláusula Terceira, item 2, incisos VII e IX – peça 2, p. 292).

Essas situações acima expostas, somadas à substituição de vários membros da equipe técnica, contrariando dispositivos legais da Lei 8.666/1993 e as cláusulas contratuais, como se verá adiante, afetaram, consoante parecer do órgão concedente (peça 8, p. 32, item 44), diretamente a qualidade dos cursos ministrados, uma vez que não colocou à disposição dos alunos ferramentas e materiais necessários à execução dos cursos.

Essas ocorrências contribuíram para o não alcance da eficiência, eficácia, efetividade social e qualidade pedagógica previstas no Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 42/2004 - GDS/MA (cf. Cláusula Terceira, item II, alínea 'a' – peça 1, p. 22), e, por extensão, dos propósitos do PNQ.

Assim sendo, reputa-se que as alegações de defesa, no aspecto em comento, não conseguiram complementar a prestação de contas anteriormente apresentada pelo Senat, e assim afastar a imputação de inexecução do Contrato Administrativo 6/2005-SEDES, em decorrência da não realização/comprovação ou realização apenas parcial, pela executora, das ações de educação contratadas.

Sobre o exposto no item 35 suso, ao contrário do que foi afirmado pela defesa, tem-se que as requisições da contratante de documentos complementares visando à integral comprovação da execução contratual encontra respaldo na Cláusula Terceira, item 2, inciso XIV, do Contrato 6/2005 - SEDES (peça 2, p. 294).

Assim, foram requisitados ao Senat vários documentos financeiros atinentes ao citado pacto (peça 2, p. 374-376), os quais, após fornecidos, foram objeto da devida análise pelo MTE, que detectou várias irregularidades, as quais resultaram em glosa de R\$ 87.102,89, a saber (v. peça 13, item 44, Quadro 7):

a) despesas sem pertinência com o objeto contratual;

b) subcontratação de cursos a terceiros (vedado por disposição contratual – tema tratado em tópico à parte, discutido adiante);

c) despesa paga em duplicidade (ou cujo documento contábil está em duplicidade);

- d) despesa comprovada por meio de recibo, representando operação mercantil (necessidade de emissão de nota fiscal);
- e) documento ilegível ou rasurado;
- f) despesa com vale-transporte desacompanhada do respectivo comprovante de entrega/recebimento ao treinando, instrutor ou outro trabalhador.

Além dessas constatações, também não restou comprovado o recolhimento dos encargos sociais das pessoas envolvidas na execução do projeto, no valor estimado de R\$ 9.333,33 (v. peça 13, itens 35 a 37). Aliado a isso, a impugnação parcial das despesas do Contrato 6/2005-SEDES (R\$ 106.387,57) materializa-se pela ausência de documentos idôneos que comprovem a aplicação integral dos recursos liberados para a execução das ações contratadas na forma prevista na legislação vigente (v. peça 13, itens 45-46).

Assim, os documentos a que alude a defesa e as demais alegações aduzidas, relativas ao tema em questão, não tem o condão de elidir as falhas detectadas, acima descritas.

Concernente ao sintetizado nos itens 36 e 39, retro, observa-se que não foi imputada responsabilidade ao arguente em relação às irregularidades de que tratou a defesa nesses tópicos: ordenação e atestação de despesa (v. matriz de responsabilização – peça 13, p. 18-19). Desse modo, avalia-se contemptível apreciar o mérito das razões apresentadas sobre os temas.

Relativamente ao exposto no item 37 acima, igualmente não foi matéria específica imputada ao defendente. Entretanto, como o assunto está relacionado ao tratado no subitem 47.2 acima (cf. item 12, alínea 'b', retro), há que se examinar os argumentos trazidos.

Nesse propósito, observa-se que o tema já foi enfrentando quando da análise inicial do processo neste Tribunal. Na ocasião (v. peça 13, itens 36 e 37), foi apontado que os elementos ora indicados pela defesa (peça 2, p. 346-348), entre outros (peça 4, p. 8-12, 23, 41 e 61; peça 6, p. 144-146), demonstram que houve recolhimento de encargos previdenciários e trabalhistas acima do valor calculado relativo ao contrato em foco. Entretanto, não é possível afirmar que esse recolhimento é atinente a encargos sociais devidos relativos às pessoas envolvidas na execução do projeto, vale dizer, não ficou estabelecido o nexo causal entre os recursos recebidos para execução do Contrato 6/2005 e o recolhimento dos encargos previdenciários devidos.

Dessa forma, como a defesa não trouxe elementos novos aptos a comprovar esse nexo, não há como acolher as alegações em análise.

Respeitante ao contido no item 38 supra, ao contrário do afirmado pela defesa, a substituição do pessoal técnico-profissional indicado inicialmente pela entidade, sem autorização da Administração, constitui uma irregularidade, dado que viola o § 3º do art. 13, c/c § 10 do art. 30 da Lei 8.666/1993, além de flagrante inobservância de cláusula contratual (Cláusula Terceira, item 2, inciso XXIV – peça 2, p. 294).

Ainda, em face da ilicitude cometida, também adversamente à tese posta no arrazoado, cabe ao responsável comprovar que as substituições promovidas, de modo irregular e não autorizadas, não trouxeram prejuízo à qualidade dos cursos ofertados, consoante se extrai do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (cf. também jurisprudência deste Tribunal, como se verifica, por exemplo, nos Acórdãos 1.577/2014-TCU-2ª Câmara, 6.716/2015-TCU-1ª Câmara, 9.254/2015-TCU-2ª Câmara, 9.820/2015-TCU-2ª Câmara e 659/2016-TCU-2ª Câmara). Nas presentes alegações de defesa tal demonstração não ocorreu.

Por fim, acrescenta-se que a defesa nada abordou em relação às subcontratações detectadas (cf. item 12, alínea 'f', c/c itens 31 a 34 da peça 13, p. 9, e matriz de responsabilização à peça 13, p. 18-19).

Pertinente ao abordado nos itens 40 a 43 precedentes, a alegada inexistência de dolo/má-fé e/ou de enriquecimento ilícito do arguente, não permite afastar a sua responsabilidade, dado que, e considerando as irregularidades detectadas, associadas à sua conduta, nexo de causalidade e culpabilidade (cf. a aludida matriz de responsabilização), há elementos suficientes para caracterização de culpa em sentido lato. A responsabilidade dos agentes perante o TCU, por ser de natureza subjetiva, pode se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles envolvidos na aplicação de recursos da União (v. p.ex. Acórdão 1316/2016-TCU-Plenário), sem que haja necessariamente locupletamento pessoal do agente.

Ainda, quanto às reiteradas alegações de ausência de dano ao erário, tais expensões contrariam elementos dos autos que demonstram que as irregularidades verificadas na execução do contrato em foco ocasionaram prejuízo aos cofres públicos de R\$ 106.387,57, em valor histórico (v. itens 45 e 46 da instrução à peça 13).

Também se verificam em parte desses argumentos afirmações de que não foram praticados atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, entre outras alusões a essa norma, porém este processo não visa apurar a prática de tais atos, pois trata-se de tomada de contas especial, que visa precipuamente, ante a evidência da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, para fins de recomposição dos cofres públicos (art. 8º da Lei 8.443/1992), com fulcro no art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Vale dizer, a jurisdição exercida pelo Tribunal tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa (v. p.ex. Acórdão-TCU-1000/2015-Plenário).

Sobre a desnecessidade de devolução de valores recebidos de boa-fé (item 42, retro), observa-se que nos autos não há imputação de recebimento indevido de valor pelo alegante (na realidade, quem se beneficiou dos valores contratuais recebidos impropriamente foi o Senat). Não obstante, convém assinalar que as decisões judiciais listadas pela defesa em relação ao tema cingem-se a situações de ressarcimentos decorrentes de pagamentos de vantagem indevida a servidores públicos, ou seja, abordam matéria distinta da tratada nestes autos (relação contratual de terceiros com o poder público).

Por fim, sobre requisições da defesa para a produção de provas (item 43 supra), tem-se que o Tribunal já firmou entendimento de que a produção de prova pelo responsável prescinde da autorização desta Corte de Contas, de modo que caberia ao recorrente, nesta etapa processual, a iniciativa de carrear aos autos todos os meios de provas lícitos que favorecessem a sua defesa (v. p. ex. Acórdão 3535/2015 - Segunda Câmara).

Também nesse diapasão, esta Corte tem decidido no sentido de que as normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU. Assim, o Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa (v. p.ex. Acórdão 473/2015-TCU-Plenário).

Diante do exposto, acolhem-se parcialmente as alegações quanto à preliminar de prescrição suscitada e rejeitam-se integralmente as atinentes às questões de mérito.

III. Alegações de defesa do Senat

Argumentos

O Senat, por meio de procuradores regularmente constituídos nos autos (peças 48 e 49 c/c 53), após apresentação de qualificação básica, argumentação sobre tempestividade da resposta e transcrição do objeto da citação (peça 52, p. 1-2), defende, em preliminar, que as presentes contas sejam consideradas ilíquidáveis uma vez que a citação em tela se deu após mais de treze anos da execução do Convênio 6/2005-SEDES, com fulcro no art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa – TCU 71/2012, e levando em conta que esse prazo deve ser contado a partir da autorização da Ministra Relatora (primeira autoridade com poder decisório que citou o defendente, com base no art. 1º, § 2º, inciso III, da Lei 9.784/1999), ou seja, não seria cabível para contagem desse interregno a notificação realizada na fase interna (peça 52, p. 2-4, item 3, subitem 3.1).

Ainda nesse aspecto, o alegante sustenta que ocorreu prejuízo à defesa em razão do longo lapso temporal entre a data dos fatos e a citação, especificando a dificuldade de coleta de informações, pois hoje o corpo de gestores é diferente do da época dos fatos, e que o Senat não dispõe mais de documentos relativos ao contrato em apreço, haja vista política de descarte de documentos implantada em 2014 (peça 52, p. 4, subitem 3.2).

Cita, como embasamento a essas considerações, os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, e o art. 211, § 1º, do Regimento Interno/TCU, além de transcrever trechos de acórdãos do TCU nessa linha de entendimento e elencar outras decisões similares da Corte de Contas. Acrescenta que o STF deliberou recentemente, no âmbito do Recurso Extraordinário 669069, no sentido de que ‘é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil’ (peça 52, p. 4-6, subitem 3.2).

Na sequência, a defesa argumenta que o Senat apresentou prestação de contas com os documentos a que estava obrigada, os quais estão juntados a estes autos à peça 3, p. 60-412, peça 4, p. 4-217 e peças 6 e 7 (elencando nominalmente vários deles), e demonstrariam o nexo causal entre os recursos recebidos e os comprovantes da ministração dos cursos e das despesas realizadas (peça 52, p. 6-7, subitem 4.1).

Nesse comenos, alude ainda à tabela comparativa entre metas propostas e executadas, elaborada pela Comissão de TCE (peça 5, p. 328-370), a qual demonstraria de forma incontroversa a execução regular do objeto contratado, sendo que a defesa discorda apenas da informação sobre a não expedição de certificados,

uma vez que os documentos juntados às peças 6 e 7 comprovariam que foram regularmente emitidos e entregues aos alunos (peça 52, p. 7-8, subitem 4.1).

No tópico '4.1.1. Da fiscalização dos serviços' (peça 52, p. 8-10), a defesa reproduz trechos da instrução dos autos na esfera da Secex-MA que apontariam para a realização efetiva do objeto, inclusive com base no relatório elaborado pela entidade responsável pela fiscalização do contrato, a Movimento pela Cidadania - MOVPEC, que comprovaria a ministração dos cursos (peça 13, itens 29 a 31), além de consignar que a escoreita prestação dos serviços foi atestada por servidores da Administração Pública (peça 3, p. 92, 98 e 102) e pelo MOVPEC, para concluir que a Comissão de TCE não apresentou elementos categóricos sobre a não execução contratual e que as atestações mencionadas gozam de fé pública, somente podendo ser afastada por meio de prova inequívoca em contrário.

Em continuidade, a defesa assevera a inexistência de elementos para constituição da TCE, com base no art. 2º, da Instrução Normativa – TCU 71/2012 e art. 47 da Lei Orgânica do TCU, ante a comprovação da execução contratual e, portanto, não teria sido demonstrado o fato gerador para a quantificação do débito. Ademais, o Tribunal deveria oportunizar à Administração a correção dos seus próprios atos, sendo que, em caso análogo, o STF determinou, na esfera do Mandado de Segurança 26.308/DF, a anulação de acórdão do TCU que havia determinado a conversão dos autos em tomada de contas especial, antes de ouvir os responsáveis arrolados na representação (peça 52, p. 10-11, subitem 4.1.2).

Após, as alegações de defesa abordam (peça 52, p. 11-12, subitem 4.2) que a regularidade do recolhimento de encargos e obrigações sociais foi comprovada por meio da Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa e Certidão de Regularidade do Empregador (peça 2, p. 346 e 348).

No tópico seguinte ('4.3. Do corpo técnico profissional' – subitem 4.3, peça 52, p. 12), a defesa aduz que o projeto de qualificação profissional foi apresentado em 2004 e a assinatura do contrato foi em janeiro de 2005, de modo que nem todos profissionais listados inicialmente continuaram vinculados ao Senat, e precisaram ser substituídos, à exceção de duas profissionais (Julieta Guterres de Abreu Ferreira e da Maria Conceição N. Rocha) que efetivamente ministraram os cursos previstos (peça 3, p. 72). Ressalta que todos os cursos foram realizados satisfatoriamente e o objetivo social atingido, conforme os aludidos atestados emitidos.

Sobre a subcontratação de serviços, a defesa alega que a lei de criação do Senat (8.706/1993) prevê o estabelecimento de parcerias com entes públicos e privados para realização de cursos de capacitação. Acrescenta que seu quadro de colaboradores efetivos visa à ministração de cursos ordinariamente requisitados, sendo necessárias contratações temporárias para demandas específicas. Assim, no caso concreto, foi feita uma parceria com a Coopseima, sem a intenção de subcontratação, mas de uma ação para preservar o fim a que se destinou os recursos (subitem 4.4, peça 52, p. 12-13).

Também, a situação poderia ser caracterizada, por analogia, como desvio de objeto, sendo que nestes casos a jurisprudência do TCU é no sentido de julgar as contas regulares com ressalva por falha formal (subitem 4.4, peça 52, p. 13).

Ainda sobre o tema, consigna que não há indício de desvio, desperdício ou utilização em benefício próprio dos recursos recebidos, de modo que a imputação de dano caracterizaria excesso de rigor, além de que o dever de prestar contas à instância de controle é do contratante e não do Senat que não é conveniente das verbas em apreço. Reitera que o objeto foi executado e inexistente dolo, má-fé e erro do Senat nas ações desenvolvidas, de modo que não cabe atribuir responsabilidade pelo débito à referida entidade (subitem 4.4, peça 52, p. 13-14).

Retomando as asseverações acerca da ausência de dolo e má-fé, tais pressupostos, associados à inexistência de dano ao erário, inviabilizariam a aplicação de sanção ao Senat, conforme jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.158/2005-Plenário. Também o entendimento do TCU, em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, seria no sentido de que, quando o objeto é regularmente executado, admite-se 'o suprimento de defeitos incapazes de comprometer a idoneidade do processo, tal como no caso dos autos' (peça 52, p. 14, item 5).

Segue-se pedidos da defesa, em consonância com as alegações trazidas aos autos, vale dizer, considerar as contas ilíquidáveis e acolher as alegações de defesa, com afastamento da responsabilidade do defendente, sem imputação de débito e/ou cominação de multa (peça 52, p. 15, item 6).

Análise

No que tange ao exposto nos itens 53 a 55 retro, resta claro, contrariamente ao que afirma a defesa, que a autoridade administrativa competente a que alude o art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 também é

aquela legal ou regimentalmente responsável para autorizar a notificação na fase interna do procedimento, conclusão essa reforçada pelo teor do art. 19 dessa mesma norma, que, adicional e paralelamente, refere-se ao chamamento aos autos, por meio de citação, já no âmbito deste Tribunal (fase externa).

Nesse sentido, reputa-se a não incidência do disposto no art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 a este caso concreto, uma vez que na fase interna da TCE o Senat foi devidamente notificado pelo MTE em 5/8/2009 (peça 5, p. 372 e 401-402), menos de cinco anos da data da ocorrência (fixada nos autos em 14/3/2005 – cf. peça 13, p. 15, item 52).

Mesmo que o raciocínio fosse outro, tem-se que o Tribunal tem manifestado o entendimento de que o transcurso do lapso de dez anos para dispensa de instauração da tomada de contas especial, nos termos do art. 6º, inciso II, c/c o art. 19 da IN/TCU 71/2012, apesar de admitido em tese, precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa (v. p.ex. Acórdão 5.190/2016-1ª Câmara, 8.262/2013-1ª Câmara, 10.291/2016-2ª Câmara, 6.018/2015-2ª Câmara e 854/2014-2ª Câmara).

Nessa linha, não resta configurado óbice à defesa, porquanto, considerando já a copiosa documentação acerca do contrato em tela carregada aos autos pelo próprio Senat (peça 2, p. 382 e seguintes, até peça 5, p. 324, além de peça 6, p. 5 e seguintes até peça 7, p. 412), o alegante não apontou objetivamente, para possibilitar uma análise concreta, quais elementos necessários à sua defesa não puderam ser obtidos em face do tempo decorrido desde o evento irregular.

Quanto à prescrição alegada com fulcro na deliberação do STF no RE 669069, como se observa a decisão trata de prescribibilidade de ação de reparação de danos decorrente de ilícito civil, portanto, não abarcando, o caso em exame, que se refere à apuração de dano ao erário em sede de processo de controle externo, de modo que a responsabilidade decorre não de dispositivos da lei civil, mas do disposto no art. 1º, inciso I, c/c o art. 8º da Lei 8.443/1992, com fulcro primeiro no art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Na verdade, como comentado anteriormente, está consolidado neste Tribunal o entendimento, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme Súmula - TCU 282.

Por outro lado, no que se refere à prescrição da pretensão punitiva, cabem o mesmo raciocínio e mesma conclusão expressos no subitem 27.2 e item 44, retro, vale dizer, reconhece-se a incidência do instituto ao caso concreto, com a observação de que, na situação específica do responsável em comento, o ordenamento da citação ocorreu em data bem posterior aos casos anteriormente analisados (4/4/2016 – peça 42).

No que respeita ao contido nos parágrafos 56 a 59 retro, tem-se que a prestação de contas apresentada pelo Senat foi insuficiente para comprovar a boa e regular execução contratual, conforme já detalhado nos subitens 46.1 a 46.10 retro, nos quais são tratadas inclusive as inconsistências observadas no Relatório do MOVPEC que afetam sua credibilidade.

Registra-se que a questão da emissão de certificados deixou de compor o rol de irregularidades, conforme se depreende do item 29 do Relatório Conclusivo da Comissão de TCE (peça 8, p. 26), abordado no item 41 da instrução inicial (peça 13, p. 10-11).

Assinala-se, ainda, que, em consonância com as irregularidades constatadas, a atestação dos serviços também está sendo questionada nesta TCE, sendo que o servidor que a subscreveu foi arrolado como responsável solidário nesta TCE (v. peça 13, p. 20).

Especificamente, no que se refere a oportunizar à Administração a revisão dos seus atos (item 59 acima), observa-se que, em face do princípio da autotutela, a Administração pode rever seus próprios atos quando apresentarem erros e vícios, vale dizer, sem necessidade de intervenção deste Tribunal, sem olvidar que se mostra incabível tal argumento para o presente responsável, dado que o Senat está respondendo nestes autos na condição de contratado, ou seja, com a obrigação de cumprir os requisitos contratuais com que se comprometeu, sendo impróprio, nessa situação, invocar poder de autotutela.

Em relação ao Mandado de Segurança 26.308/DF, verifica-se que se relaciona à situação distinta deste feito, porquanto estes autos não se referem à conversão de processo de representação em tomada de contas especial, além do que, em sede de TCE, como no presente caso, há ampla oportunidade de defesa ao responsável, além daquela já concedida na fase interna do procedimento.

A propósito, sobre esse julgado do STF, tratou-se de uma medida liminar que acabou por perder o seu objeto (cf. item 9.4 do Acórdão 310/2008 – Plenário), dado que o TCU, visando agilizar o desenvolvimento processual (TC 020.336/2004-0), resolveu ouvir logo os envolvidos, alinhando-se com o pedido dos

impetrantes do mandado de segurança, mas ressaltou, na referida deliberação, que assim procedia ‘a despeito de reconhecer que as alegações dos responsáveis em relação a essa questão não procedem, porquanto o Tribunal adotou regularmente neste caso a processualística prevista na Lei 8.443/1992 (art. 47) e no Regimento Interno/TCU’.

No que concerne ao tratado no item 60 acima, cabem as análises e conclusões consignadas nos subitens 49.1 e 49.2 supra relativas a argumentos semelhantes utilizados por outro responsável.

Relativamente às razões resumidas no item 61 precedente, verifica-se que a defesa admite que ocorreram as alterações da equipe profissional inicialmente proposta, à exceção de dois componentes (a instrução inicial já apontava três, mas constata-se que deve ser acrescentada a quarta, apontada no arazoado, a Sra. Maria Conceição N. Rocha – cf. Quadros 2 e 3 associados aos itens 27 e 28 da instrução à peça 13).

Desse modo, como já comentado anteriormente (v. item 50, retro, e seus subitens), tal ocorrência viola o § 3º do art. 13, c/c § 10 do art. 30 da Lei 8.666/1993, e está em desacordo com a Cláusula Terceira, item 2, inciso XXIV, do Contrato 006/2005-SEDES (peça 2, p. 294), afora o fato de que não restou comprovada a adequada qualificação dos profissionais substitutos que efetivamente atuaram no projeto.

Ressalta-se que caberia ao responsável demonstrar, o que não ocorreu, à luz da legislação citada (v. subitem 50.1 acima) que essas alterações promovidas, e não autorizadas, não trouxeram prejuízo à qualidade dos cursos ofertados, especialmente ante a existência de parecer desfavorável, no aspecto em comento, do órgão concedente (peça 8, p. 32, item 44) quando do exame dessa irregularidade em conjunto com as demais situações desconformes acima expostas.

Remete-se, ainda, em relação aos argumentos quanto ao objetivo social atingido, com espeque em atestados emitidos, ao que foi expendido no item 68 e no subitem 68.2 suso.

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);

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.

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.

No tocante às aduções condensadas nos itens 64 e 65 suso, tem-se que a citação do Senat se fundamenta no fato de que a entidade se encontra na situação do terceiro contratado pela Administração Pública, beneficiado indevidamente com recursos federais pagos por serviços cuja execução não foi comprovada ou executados em desacordo com a legislação pertinente (v. item 7 c/c item 12, acima), situações irregulares essas que não foram elididas no bojo desta defesa e das demais analisadas.

Ressalta-se que já se comentou antes sobre as alegações atinentes à ausência de dolo e má-fé do dirigente do Senat, associadas à suposta inexistência de dano ao erário (v. item 51 retro e respectivos subitens), não cabendo, nesta oportunidade, evidentemente, análise quanto aos aludidos elementos de culpabilidade em relação à pessoa jurídica (Senat), conforme ampla jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 932/2006 - 2ª Câmara, 13.231/2016 - 2ª Câmara, 2.159/2007-1ª Câmara e 286/2011-TCU-1ª Câmara. V. também Acórdãos TCU 2.880/2009, 1.186/2009, 1.004/2009 e 989/2008, todos do Plenário; 1.565/2015 e 2.649/2015, ambos da 2ª Câmara; 4.744/2010-1ª Câmara).

Desse modo, cabe, então, a rejeição das alegações de defesa do responsável e, por conseguinte, o não atendimento das demais demandas expressas no item 66 supra, à exceção da não cominação de multa, pelas razões consignadas no subitem 67.5, retro.

IV. Alegações de defesa do Sr. Hilton Soares Cordeiro

Argumentos

O defendente, após apresentar sua qualificação básica, informa que à época dos fatos exercia o cargo de Encarregado do Serviço de Supervisão e sua responsabilidade consistia em conferir a documentação apresentada por todos os contratados no estado e encaminhá-las para o setor responsável pelos pagamentos. Assevera que não tinha competência para autorizar pagamento, o que enfatiza em diversos trechos de suas alegações (peça 24, p. 1).

Na ocasião, devido à abrangência dos cursos e deficiências estruturais do setor, a Supervisão de Qualificação Profissional passou a controlar a frequência dos educandos por meio de assinaturas em fichas de frequências, as quais eram gravadas em disquetes e repassadas pelo SIGAE para a sede em Brasília (peça 24, p. 1).

Em seguida, o defendente apresenta um resumo dos passos para pagamento após a contratação do prestador do serviço, conforme os critérios estabelecidos na cláusula quarta do termo de contrato (peça 24, p. 1-3).

Nesse sentido, informa que foi contratada uma empresa para verificação da execução dos serviços, sendo que o justificante encaminhava parecer para viabilização do pagamento após a comprovação dos serviços realizados por meio dos documentos encaminhados pela empresa contratada. Ainda, as Gerências Regionais emitiam documentos atestando a realização dos cursos (peça 24, p. 2).

Com base em toda documentação apresentada pela Executora e após aprovação pelo SIGAE, eram emitidos parecer favorável para liberação do contrato e processo administrativo para conhecimento e deliberação do Supervisor de Qualificação Profissional ao qual o defendente era subordinado (peça 24, p. 2).

É ressaltado na defesa que o responsável em tela não autorizava pagamentos, mas apenas 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 (peça 24, p. 2).

Assevera que não possuía delegação de poderes para assinar documentos em substituição a qualquer servidor ou superior e que a SEDES-MA possuía em seu organograma equipes técnicas, subordinadas ao Supervisor de Qualificação Profissional, responsáveis por verificação dos projetos de qualificação profissional, recebimento e análise de currículos de instrutores, de modo que ‘não competia ao Requerido responder por qualquer irregularidade constatada nos autos’ e que ‘constata-se que nenhum pagamento foi autorizado e nem executado pelo Requerido’ (peça 24, p. 3).

Além do requerimento de exclusão da lide, o defendente apresenta cópias de contracheque alusivo ao mês de dezembro de 2008 [possivelmente para comprovação do cargo que ocupava no órgão] e ofícios de comunicação a ele dirigidos, referentes a isenções de suas responsabilidades em vários processos de tomada de contas especial, na esfera do Ministério do Trabalho e Emprego, tendo em vista sua subordinação hierárquica ao titular da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Maranhão (peça 24, p. 3-10).

Análise

Constata-se que as descrições dos processos de pagamento e o papel exercido pelo defendente apresentados nas alegações não contradizem, em regra, o que consta nos autos, vale dizer, o Sr. Hilton Soares Cordeiro foi responsabilizado exclusivamente por atestar a execução dos serviços sem que fosse comprovada a efetiva realização das ações de educação profissional, com afronta aos artigos 62 e 63, § 2, inciso III, da Lei 4.320/64 (v. item 2, alínea ‘g’, do item 12, retro).

Nesse sentido, conforme itens 73 e 78 acima, o alegante confirma sua responsabilidade quanto à atestação das despesas, precedida da conferência documental, o que encontra respaldo nos elementos dos autos (peça 2, p. 310-312). Desse modo, as atribuições dos demais setores e tarefas das pessoas no âmbito do órgão (descritas ao longo de todas as suas alegações) deixam de ser relevantes como subsídios para elidir a irregularidade ou afastar os elementos de culpabilidade atribuídos.

Com efeito, nada obstante as incongruências relevantes que podiam ser extraídas dos documentos de liquidação da despesa, mormente as informações inconsistentes prestadas pela empresa de supervisão terceirizada (v. subitem 46.6 c/c itens 75 e 76, supra), o agente em apreço atestou a regularidade da execução da despesa.

Ressalta-se que a atestação da execução dos serviços, sem o implemento de todas as condições estabelecidas no Contrato 6/2005-SEDEX, foi decisivo, em face do estabelecido nos arts. 62 e 63, § 2, inciso III, da Lei 4.320/1964, para o pagamento indevido por ações de qualificação não realizadas/comprovadas, com o consequente dano ao erário.

Nesse diapasão, remete-se ao enunciado associado ao Acórdão 2131/2014-TCU-1ª Câmara, que expressa que ‘a liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração...’. Desse modo, não há como minimizar a importância do ato praticado pelo responsável no contexto do pagamento da despesa, como tentou demonstrar a defesa.

Por fim, assinala-se que eventuais isenções de responsabilidade do defendente na fase interna do procedimento (item 80 supra) não vincula este Tribunal quanto à definição do rol de responsáveis do processo, definido com base nas evidências presentes nos autos, cuja pertinência resta devidamente demonstrada no caso específico ora tratado.

Com efeito, de acordo com suas atribuições constitucionais, o TCU não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, devendo realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União. São nesse sentido os Acórdãos 6.668/2015- TCU- 2ª Câmara, 1.568/2015- TCU- 2ª Câmara, 137/2015- TCU- 1ª Câmara, 1537/2014- TCU- Plenário.

Ante o exposto, cabe, então, a rejeição das alegações de defesa do responsável e, por conseguinte, o não atendimento de sua demanda consignada no item 80, retro. Convém assinalar, contudo, que se reconhece também a incidência da prescrição da pretensão punitiva neste caso, dado que são extensivas a ele as mesmas análises e conclusões expressas nos subitens 27.2 e 27.3 precedentes.

Citação do Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Junior

Além dos responsáveis cujas alegações de defesa foram examinadas, foi citado também solidariamente o Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Junior, por meio do Ofício 3752/2015-TCU/SECEX-MA (peça 17), datado de 7/12/2015 (v. itens 5 e 6 acima).

Apesar de o referido responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, em 18/12/2015, conforme atesta o aviso de recebimento que compõe a peça 22, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

Assim, regularmente notificado e transcorrido o prazo regimental fixado, mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 1.128/2011-TCU - Plenário, 1.737/2011-TCU- Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-2ª Câmara).

No entanto, ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos em comento, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’

No caso específico, foi imputado ao responsável a irregularidade de autorização ou ordenação de pagamento de parcelas sem que se comprovasse a efetiva execução das ações contratadas, com violação aos art. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64, e a cláusula quarta do Contrato (cf. item 12, alínea ‘c’, retro), em relação à qual deixou de apresentar defesa.

Desse modo, configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade das contas.

Por outro lado, tendo em vista as análises expendidas nos subitens 27.2 e 27.3 desta instrução, reputa-se que as conclusões sobre a prescrição de pretensão punitiva também são aplicáveis ao responsável em foco.

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (cf. itens 22 a 29), Marcos Aurélio Alves Freitas (cf. itens 44 a 52) e Hilton Soares Cordeiro (cf. itens 81 a 88), assim como pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat (cf. itens 67-72), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

Também concluiu-se pela revelia do Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Junior, consoante análises expressas nos itens 89-96, retro.

Os argumentos de defesa apresentados tampouco lograram afastar o débito imputado aos responsáveis. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.

No caso específico do Senat, convém assinalar que as conclusões acima são devidamente pertinentes, tendo vista posicionamentos anteriores do Tribunal em casos análogos ao ora tratado, os quais contemplam o julgamento das contas de entidades integrantes do 'Sistema S' como irregulares, assim como a condenação em débito (cf. os seguintes Acórdãos da 1ª Câmara: 3.774/2014, 3.946/2014, 4.579/2014 e 6.034/2014).

No que tange à pretensão punitiva de cada um desses responsáveis nominados, reputou-se incidente o instituto da prescrição, pelas razões expostas nos itens 27.2-27.3, 44, 67.5, 88 e 97, supra.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revel o Sr. Lúcio de Gusmão Lobo Junior (CPF 183.437.081-72), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

b) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat (CNPJ 73.471.963/0010-38), assim como dos Srs. Ricardo de Alencar Fecury Zenni (CPF 114.355.341-15, ex-Gerente da Gerência de Estado de Desenvolvimento Social do Estado do Maranhão – GDS/MA), Lúcio de Gusmão Lobo Junior (CPF 183.437.081-72, ex-Secretário Adjunto do Trabalho), Hilton Soares Cordeiro (CPF 289.105.753-87, ex-Encarregado do Serviço de Supervisão da GDS/MA) e Marcos Aurélio Alves Freitas (CPF 471.367.153-34, ex-Diretor do Senat), e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das respectivas notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Original (R\$)	Data da Ocorrência
106.387,57	14/3/2005

Valor atualizado monetariamente até 9/2/2017: R\$ 210.168,64 (peça 54)

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as respectivas notificações;

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

2. O Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 58) divergiu em parte do posicionamento da unidade técnica:

‘Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) em desfavor de 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 do Senat, entidade contratada, em razão da impugnação parcial de despesas relativas ao convênio MTE/SPPE/CODEFAT 42/2004-GDS/MA, celebrado entre a União, por meio do MTE, e o Estado do Maranhão, por intermédio da então GDS/MA.

2. A avença tinha por objeto a cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ).
3. A impugnação parcial de despesas, no valor de R\$ 106.387,57, deveu-se aos seguintes indícios de irregularidades:
 - a) subcontratação de cursos a terceiros;
 - b) despesas sem pertinência com o objeto pactuado;
 - c) despesas realizadas por meio de recibos, sem emissão de notas fiscais;
 - d) despesas com vale-transporte sem o respectivo comprovante de entrega/recebimento ao treinando, instrutor ou outro trabalhador;
 - e) não comprovação das despesas com encargos previdenciários e trabalhistas derivados da execução do contrato.
4. No âmbito do TCU, foram devidamente citados os responsáveis supramencionados, sendo que apenas Lúcio de Lobo Júnior não apresentou defesa, razão por que deve ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do disposto no artigo 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
5. A Unidade Instrutiva, ao concluir que as alegações de defesa apresentadas não lograram afastar as irregularidades que deram ensejo aos débitos, propôs, em pareceres uniformes (peças 55 a 57), entre outras medidas, o julgamento pela irregularidade das contas, com condenação solidária ao pagamento do débito apurado nos autos, na importância de R\$ 106.387,57. Não foi sugerida a aplicação da multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, em face da incidência da prescrição da pretensão punitiva do TCU no caso em concreto.
6. Pelas razões expostas nos itens a seguir, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento oferecido pela Secex/MA.
7. A princípio, cumpre registrar que, no caso de processos relativos a apurações atinentes a ações de qualificação profissional, a comprovação da execução requer a demonstração da existência de três elementos fundamentais de qualquer treinamento, sendo eles instrutores, treinandos e instalações físicas. Tal entendimento foi colhido dos Acórdãos 37/2004 e 17/2005, ambos do Plenário, amplamente mencionados nas decisões proferidas pela Corte de Contas em processos que tratam de débitos oriundos da inexecução de avenças cujos objetos abranjam treinamento de pessoas.
8. No presente caso, constam dos autos vários elementos que apontam no sentido de que os cursos foram efetivamente realizados:
 - a) relatório de supervisão produzido pela entidade responsável pela fiscalização do contrato, Movimento pela Cidadania (MOVPEC), em que informou os locais onde os cursos foram ministrados (peça 5, p. 312-324). Vários trechos do aludido documento indicam que os cursos foram ministrados, sendo que alguns, inclusive, de forma satisfatória;
 - b) parecer final assinado por Hilton Soares Cordeiro (peça 2, p. 312), designado como encarregado de Serviço de Supervisão da GDS/MA, que se manifestou de forma favorável à liberação da primeira e única parcela no valor de R\$ 134.416,20, uma vez que a empresa executora realizou o projeto contratado, tendo apresentado a documentação pertinente, em especial o relatório final informando todas as ações executadas (peça 2, p. 314-330) e as fichas de frequência das turmas concluídas (peça 6, p. 258-450);
 - c) relação de instrutores com os respectivos números de CPF e assinaturas (peça 6, p. 190-194);
 - d) tabela comparativa entre as metas propostas e realizadas pelo Senat, de acordo com a análise empreendida pela comissão de TCE (peça 8, p. 24); e
 - e) cópias dos certificados de conclusão dos cursos, com a comprovação de entrega aos concludentes (peça 7, p. 6-318);
 - f) cópia da nota fiscal que embasou o pagamento efetuado ao Senat (peça 5, p. 42), com o atesto do encarregado do Serviço de Supervisão da GDS/MA, Hilton Soares Cordeiro, certificando que os serviços foram executados.
9. 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.

12. Em relação ao dirigente máximo da GDS/MA, Ricardo de Alencar Fecury Zenni, entende-se que deve ser afastada sua responsabilidade solidária pelo débito supramencionado, pelas mesmas razões expostas no voto condutor do Acórdão 3.262/2016-2ª Câmara, de relatoria de Vossa Excelência:

‘Entretanto, em relação ao ex-gerente de estado de Desenvolvimento Social, Ricardo de Alencar Fecury Zenni, a lógica que rege os ritos administrativos se alinha ao argumento por ele trazido de não ser razoável exigir que o dirigente maior da unidade fosse conferir pessoalmente o cumprimento de cada contrato, mormente diante da existência de pareceres das instâncias próprias.

Em análise detida das especificidades destes autos, verifica-se que o responsável Ricardo Zenni, na condição de titular da GDS, autorizou pagamentos com base em confirmações de execução emitidas por subordinado hierárquico. Em relação aos três contratos em epígrafe, foram trazidos aos autos documentos, assinados por Hilton Soares Cordeiro, encarregado do Serviço de Supervisão, que registram a conclusão das ações de educação relacionadas (...).’

13. No caso em apreço, o ex-gerente da GDS/MA sequer autorizou o pagamento efetuado ao Senat, que ficou a cargo do ex-Secretário Adjunto do Trabalho, Lúcio de Gusmão Lobo Júnior (peça 2, p. 266), revel nos autos. Além disso, consoante mencionado no item 8 supra, tanto a entidade responsável pela fiscalização do contrato, MOVPEC, quanto o encarregado de Serviço de Supervisão da GDS/MA, Hilton Soares Cordeiro, atestaram a realização dos cursos, tendo o referido gestor, inclusive, emitido parecer favorável à liberação dos recursos ao Senat.

14. Por conseguinte, haja vista a fragilidade do liame entre a atuação do então gerente de estado de Desenvolvimento Social do Maranhão e as irregularidades que importaram na ocorrência de dano ao erário, reputa-se que deve ser afastada sua condenação em débito.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU opina no sentido de julgar regulares com ressalva as contas de Ricardo de Alencar Fecury Zenni e de julgar irregulares as contas dos demais responsáveis chamados aos autos, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito no valor de R\$ 47.699,07.”

É o relatório.