

VOTO

Admiti o presente recurso de revisão (peças 160-163), interposto pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce em face do Acórdão 487/2008-TCU-Plenário, na forma do art. 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do RI/TCU.

2. O referido **decisum** julgou irregulares as contas do ora recorrente e imputou-lhe débito no valor histórico de R\$ 491.886,80, em solidariedade com outros responsáveis, em razão das seguintes irregularidades ocorridas quando, à frente da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF), geriu recursos do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) destinados a atividades de educação profissional previstas no Plano Estadual de Qualificação PEQ/DF-1999 (conforme se extrai do voto condutor do acórdão recorrido):

a) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente o Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento para o Desenvolvimento do Desporto, da Cultura e da Cidadania (Cebracid), não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 13; 24, inciso XIII, e 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993;

b) seleção e habilitação do Cebracid para contratação no PEQ/DF-1999 sem a devida verificação da qualificação técnica, experiência e reputação para atividades de formação profissional;

c) ausência de justificativa para a contratação do Cebracid e escolha do projeto proposto por essa entidade, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/DF-1999, em afronta aos princípios da motivação, isonomia, impessoalidade e publicidade, estampados nos arts. 3º da Lei 8.666/1993 e 10, VIII, da Lei 8.429/1992;

d) contratação com previsão de pagamento antecipado sem caução ou outras garantias reais, contrariando o art. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993, além do disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964 e no art. 38 do Decreto 93.872/1986;

e) inobservância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos efetuados ao Cebracid, derivados do Contrato CFP 21/1999, conforme estabelecem os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e o art. 38 do Decreto 93.872/1986;

f) não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências do item 3.3 do contrato, com a apresentação de faturas irregulares e autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto, por meio de relatórios demonstrativos da execução contratual e do cotejo entre o previsto e o realizado;

g) não comprovação da execução do objeto do contrato firmado pelo Cebracid, inclusive quanto ao fornecimento do auxílio transporte, em virtude da ausência de elementos no relatório atestando o cumprimento das responsabilidades contratuais e legais;

h) não comprovação pela contratada da utilização dos recursos repassados pela Seter/DF, de acordo com o projeto apresentado, o cronograma de execução e de desembolso, bem como das despesas obrigatórias com aquisição ou confecção de material de ensino, remuneração de instrutores e de benefícios para os alunos, como vale-transporte, configurando, assim, a inexecução contratual;

i) inadimplência contratual em razão da não comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários derivados da execução do contrato CFP 21/1999, conforme estabelece a cláusula 5.2 desse termo, assim como o art. 71 da Lei 8.666/1993;

j) contratação intempestiva do Uniceub para as atividades de fiscalização, supervisão e acompanhamento do contrato do Cebracid, sem a especificação clara e precisa das informações necessárias à realização da fiscalização e não tomando providências diante dos indícios de irregularidades apresentados nos relatórios parciais do Uniceub;

k) ausência de fiscalização efetiva, supervisão e acompanhamento por parte do Uniceub da execução do contrato firmado pelo Cebracid, bem como omissão diante da verificação de indícios de irregularidades, produzindo conclusões não fidedignas sobre os resultados das ações de educação profissional, no âmbito do PEQ/DF-1999.

3. Por meio dos Acórdãos 550/2010 e 1.172/2010, ambos do Plenário, o TCU rejeitou recurso de reconsideração e embargos de declaração manejados pelo ora recorrente, mantendo, assim, os exatos termos do Acórdão 487/2008-TCU-Plenário.

4. Ao conhecer do presente recurso de revisão (peça 169), concordei com o exame de admissibilidade feito no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal (peças 163 e 164), em especial quanto ao preenchimento do requisito de superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, conforme registrou a unidade técnica:

Quanto ao enquadramento do apelo no inciso III, que trata da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida, aduz o recorrente que houve um período, compreendido entre os fatos analisados neste processo, em que não atuou como Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito Federal, porquanto havia sido exonerado do cargo em 06/01/1999 e nomeado novamente apenas em 18/02/1999. Corroborando tal argumentação, colaciona cópias das edições do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) com os atos de nomeação e de exoneração.

Com efeito, verifica-se que os documentos constantes da peça 160, p. 85 e 125, que trazem as edições do DODF com os atos de exoneração e de nomeação não constavam destes autos e podem, ao menos em tese, ter eficácia sobre o julgamento de mérito proferido, pois guardam pertinência com as questões de fato discutidas nestes autos. Os referidos documentos, portanto, preenchem o requisito estabelecido no artigo 35, III, da Lei 8.443/1992, podendo o recurso em apreço ser conhecido. O conteúdo dos documentos, no entanto, cabe ao exame de mérito do recurso.

5. No curto período em que o ora recorrente permaneceu afastado da Seter/DF, mais precisamente em 28/1/1999, foi publicada a portaria que instituiu a comissão encarregada de elaborar parecer conclusivo sobre o perfil técnico-jurídico das instituições interessadas em prestar os serviços educacionais previstos no PEQ/DF-1999, em face das exigências contidas no plano.

6. Sob os argumentos de que a comissão foi criada em outra gestão e de que não participou da elaboração do Edital 2/98, destinado ao cadastramento de instituições para o atendimento à demanda de ações de qualificação e aperfeiçoamento profissional, o Sr. Tartuce alega que não teve qualquer ingerência na habilitação das entidades interessadas na execução do PEQ/DF-1999.

7. A unidade técnica, no entanto, logrou demonstrar que, embora o ora recorrente não tenha sido responsável por falhas cometidas em outras gestões, competia a ele a supervisão, a coordenação e a avaliação das atividades das unidades orgânicas integrantes da secretaria, consoante previsto no Regimento Interno da Seter/DF. A habilitação e a contratação do Cebracid se deram no período da sua gestão, assim como a execução do contrato. Portanto, sua responsabilização se deu por culpa **in vigilando** e **in eligendo**, como ficou claro nos relatórios e votos que fundamentaram as deliberações do TCU nestes autos.

8. Recordo, conforme salientado pelo relator **a quo**, que o número previsto de treinandos no âmbito do PEQ/DF-1999 totalizava 148.000 pessoas, correspondendo, aproximadamente, ao total de desempregados então existentes no Distrito Federal. Programa dessa dimensão e relevância social exigia que o secretário escolhesse pessoas de competência técnica compatível para sua gestão e acompanhasse atentamente os atos por eles praticados.

9. A Serur analisou exaustivamente cada uma das alegações do recorrente e concluiu pelo não provimento do recurso, no que contou com a concordância do Ministério Público junto ao TCU.

10. Acolho os pareceres uniformes existentes nos autos e adoto, como minhas razões de decidir, os fundamentos da instrução da unidade técnica reproduzidos no relatório que precede este voto.

11. De fato, o recorrente tenta transferir a responsabilidade pelas falhas na execução do contrato com o Cebracid, ora para o contratado, ora para o órgão repassador dos recursos do Planfor ou

até mesmo para seus subordinados na Seter/DF. Nenhum dos seus argumentos, no entanto, é capaz de demonstrar que adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as graves irregularidades apontadas nestes autos.

12. No aditamento que fez à peça recursal após a análise da Serur (peça 174), o recorrente tenta, mais uma vez, eximir-se da responsabilidade, imputando-a ao Centro Universitário de Brasília (Uniceub), instituição contratada para auxiliar a Seter/DF na fiscalização da execução do contrato firmado com o Cebracid.

13. Entretanto, o fato de o Uniceub ter assumido contratualmente a obrigação de atuar na supervisão e no acompanhamento das ações do PEQ/DF-1999 não eximiu a Seter-DF e seu titular da responsabilidade decorrente do convênio firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego.

14. De acordo com o art. 67 da Lei 8.666/1993, “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para **assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição**” (grifei).

15. A natureza do serviço contratado junto ao Uniceub é, portanto, de assistência e de fornecimento de subsídios ao exercício da fiscalização pela Seter-DF, cuja responsabilidade permanece inalterada.

16. Ao elaborar o projeto de fiscalização, o Uniceub apenas disciplinou sua forma de atuação, sem com isso atrair para si a exclusividade da supervisão ou do acompanhamento das ações de treinamento, o que seria contrário ao mencionado art. 67 da lei de licitações. Se esse disciplinamento trouxesse qualquer prejuízo ao exercício das atribuições legais e regimentais da Seter-DF, caberia à secretaria rejeitar o projeto de fiscalização apresentado e exigir sua adequação.

17. Ademais, no voto revisor que orientou o Acórdão 550/2010-TCU-Plenário, prolatado em sede de recurso de reconsideração, o Ministro Benjamin Zymler explicitou as razões de fato e de direito que impedem que a contratação do Uniceub seja escusa de responsabilidade dos gestores da Seter-DF:

Houve também a aparente tentativa de se controlar a execução dos cursos mediante a contratação do Uniceub para fiscalizá-los. Essa contratação demonstrou mais uma vez a falta de cuidado com o Programa como um todo e teve como resultado o agravamento do desperdício de recursos públicos em razão dos pífios resultados obtidos. Isso porque o contrato foi assinado em 20/07/99, quando os cursos já estavam em grande parte em fase adiantada de execução, além de ter sido verificado que o objeto contratual foi definido de forma ampla e pouco precisa, deixando, por exemplo, de especificar cada contrato que o Uniceub iria fiscalizar.

18. O recorrente traz aos autos a Decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) na APC 2003011034994-3, na qual o Uniceub não obteve êxito em seu pedido de declaração de inexistência de relação jurídica decorrente de seu contrato com a Seter-DF (peça 174, p. 31/47).

19. O ora recorrente conclui, equivocadamente, que dessa decisão judicial decorreriam duas diretrizes aplicáveis a todos os processos de contas com recursos do Planfor no DF: i) o Uniceub estaria incumbido de todo o conjunto de procedimentos destinados à verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o cumprimento do objeto dos contratos; e ii) à SETER/DF e seus agentes caberia tão somente supervisionar o contrato firmado com o Uniceub.

20. Tal conclusão jamais poderia defluir da mencionada decisão judicial, cuja ementa transcrevo:

AÇÃO DECLARATÓRIA — TRANSFERÊNCIA DA PRERROGATIVA DE FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA — SUPERVISÃO E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO GERENCIAL.

1 — A ação declaratória pode ser interposta objetivando a interpretação de cláusulas contratuais. Precedentes.

2 — **A Administração Pública tem prerrogativa de fiscalizar os contratos administrativos.** Pode, todavia, contratar um terceiro para **assisti-la**, inexistindo qualquer proibição a respeito, sendo tal entendimento encampado pela própria Lei 8.666/93.

3 — Preliminar rejeitada. Recurso conhecido e parcialmente provido. Decisão unânime. (grifei)

21. Reproduzo, ainda, por pertinentes, trechos dos votos proferidos pela relatora e pelo revisor da Decisão:

Do que foi exposto e analisado, não há dúvida que a fiscalização, na hipótese de contrato administrativo, não necessita ser exercida **única e exclusivamente** pela Administração Pública, podendo esta, como na presente hipótese, **contratar terceiro para assisti-la**, inexistindo qualquer proibição nesse sentido. Ao contrário, a própria Lei 8.666/93, encampa tal entendimento. (Desembargadora Haydevalda Sampaio – Relatora) (grifei)

No mérito tenho sem razão a Apelante. Contratar um Consultor Técnico para auxiliar e acompanhar certas execuções contratuais da Administração, **não significa que a Administração Pública renunciou a qualquer de suas prerrogativas de fiscalização.** Muito pelo contrário, na aplicação dos recursos públicos, se a Administração não tiver quadro especializado de pessoal para tal fim, deve é assim proceder conforme expressa determinação legal inserida nas disposições do artigo 67, da Lei de Licitações... (Desembargador João Timóteo – Revisor) (grifei)

22. Vê-se, portanto, que a decisão do egrégio TJDFT está perfeitamente alinhada à posição do TCU neste e nos demais autos referentes à utilização dos recursos do Planfor no DF, no sentido de que a contratação de instituição para auxiliar na supervisão e no acompanhamento das ações de treinamento em nada diminui a responsabilidade da Seter-DF sobre as irregularidades detectadas na execução dos serviços.

23. E, ainda que a posição daquele Tribunal fosse divergente, o TCU não se vincularia a ela, em virtude da independência das instâncias, que lhe permite apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito (conforme Acórdão 30/2016-TCU-Plenário, entre outros).

24. Outro documento novo juntado aos autos pelo recorrente é um parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego no mesmo processo judicial apreciado pelo TJDFT (peça 174, p. 48/65), no qual é reafirmada a responsabilidade do Uniceub:

De fato, o demandante [Uniceub] recebeu algumas centenas de milhares de reais, de recursos oriundos tanto do orçamento do DF quanto de repasses do FAT, sob a incumbência de **auxiliar no controle das ações contratadas pelo ente federado.** Nesse contexto, não se pode olvidar que existiam incumbências a serem desempenhadas pelo suplicante [Uniceub], relacionadas com a execução de ações custeadas por recursos do FAT. (grifado no original)

25. Assim como os demais, esse documento não socorre o recorrente, pois deixa claro, mais uma vez, que o Uniceub desempenhou as tarefas de supervisão e acompanhamento das ações educacionais em caráter auxiliar às atribuições da Seter-DF, sem, portanto, reduzir a responsabilidade da secretaria e de seu titular.

26. O recorrente questiona o fato de o TCU não ter imputado responsabilidade ao Uniceub. Argumenta que a instituição não poderia alegar o desconhecimento das contratações que deveria supervisionar, pois os resumos de todos os contratos foram (ou deveriam ter sido, por imposição legal) publicados no Diário Oficial do Distrito Federal.

27. O acórdão recorrido não se manifestou, de forma conclusiva, sobre as alegações de defesa do Uniceub, relativas a sua atuação como executor técnico do Contrato CFP 26/1999, tendo em vista que o suposto inadimplemento desse contrato é objeto do TC 003.129/2001-6.

28. No bojo do referido processo, foi prolatado o Acórdão 913/2009-TCU-Plenário, por meio do qual o TCU excluiu a responsabilidade do Uniceub em virtude da impossibilidade de apuração do dano ao erário, haja vista a inexistência de plano de trabalho que discriminasse os custos de cada atividade desenvolvida no âmbito do contrato. A deliberação foi objeto de recurso de revisão ainda não apreciado.

29. De qualquer forma, a não imputação de responsabilidade ao Uniceub não trouxe qualquer prejuízo ao ora recorrente, uma vez que, no TCU, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Não havendo litisconsórcio necessário, não é direito subjetivo do devedor citado exigir a citação dos demais responsáveis solidários (vide Acórdãos 2.380/2014, 1.353/2015, 2.199/2015 e 3.320/2015, todos do TCU-Plenário).

30. O recorrente argumenta, ainda, que não poderia responder em igual peso e medida por atos praticados por seus subordinados. Acrescenta que a doutrina e a jurisprudência (Agravo Regimental na Reclamação 7.517/DF – STF) são unânimes em atribuir, tão somente, natureza subsidiária quando da ocorrência de culpa **in vigilando** e **in elegendo**. Afirma que a aplicação de responsabilidade solidária, no caso, deveria ter sido justificada, sob pena de nulidade do ato decisório.

31. A alegação carece de fundamento, pois o secretário da Seter-DF respondia, acima de todos os outros envolvidos, pela boa e regular aplicação dos recursos conveniados com o Ministério do Trabalho e Emprego. Em hipótese alguma lhe poderia ser imputada responsabilidade menor que a de seus subordinados, principalmente em virtude da relevância e materialidade do PEQ/DF-1999, que exigiam acompanhamento especial da parte do titular da pasta.

32. O julgado do STF, mencionado pelo recorrente, não guarda relação com a matéria destes autos, pois refere-se à responsabilidade subsidiária da administração pública pelo pagamento dos encargos trabalhistas resultantes da execução de contrato administrativo.

33. No TCU, a imputação de responsabilidade solidária decorre de mandamento legal insculpido nos arts. 12, inciso I, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. Não há que se falar, portanto, em hipótese de responsabilidade subsidiária imputada pela Corte de Contas.

34. Ressalto que, em situações similares, tratando de recursos do Planfor repassados ao Estado do Mato Grosso do Sul nos exercícios de 1999 e 2000, esta Corte adotou entendimento consentâneo com o adotado na decisão ora atacada. Ou seja, em casos de não comprovação da execução do objeto pactuado, os gestores, incluindo o ex-secretário de estado, foram condenados solidariamente em débito com a empresa contratada. (Acórdãos 606/2009, 737/2009, 1.278/2009, 2.580/2009 e 2.673/2009, todos do TCU-Plenário).

35. Por fim, outro documento novo trazido pelo recorrente em seu aditamento à peça recursal é a sentença proferida pelo juízo da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal na Ação Popular 2001.34.00.018444-2 (peça 174, p. 66/78). O magistrado entendeu plenamente satisfeitos os requisitos para a contratação direta, via dispensa de licitação, da Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras, com fundamento no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993. Trata-se de uma das instituições contratadas pela Seter-DF para execução das ações do PEQ/DF-1999.

36. Os novos elementos incorporados em nada beneficiam o recorrente, pois estes autos se referem ao contrato firmado com o Cebracid, e não ao da Sociedade Caiçaras. Um dos requisitos avaliados pelo juiz, na referida sentença, diz respeito à inquestionável reputação ético-profissional, que, obviamente, é um atributo que deve ser aferido individualmente em relação a cada contratado.



37. Além disso, pelo princípio da independência das instâncias, a decisão judicial não vincularia o TCU.

38. Portanto, não há reparos a fazer no acórdão recorrido.

Em face do exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de julho de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator