

## VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade do art. 35 da Lei 8.443/1992, notadamente no que dispõe o inciso III, deve ser conhecido este recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce contra o acórdão 468/2007 – Plenário, mantido após negativa de provimento a recurso de reconsideração e a embargos de declaração (acórdãos 949 e 1.725/2010 - Plenário, respectivamente).

2. Esta tomada de contas especial é um dos 42 processos instaurados para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/99, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, e o Distrito Federal, por meio de sua Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda - Seter/DF. O referido convênio teve por objeto a implementação, no Distrito Federal, do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor no exercício de 1999.

3. São objetos específicos desta TCE os contratos 23-CFP/99 e 52-CFP/99, celebrados entre o Distrito Federal, por intermédio da Seter/DF, e a entidade privada denominada Instituto Pedagógico de Educação Profissional do Brasil - IPEP, respectivamente, nos valores de R\$ 204.000,00 e R\$ 298.860,00.

4. Em decorrência da inexecução parcial dos contratos, por meio do acórdão 468/2007-Plenário, o TCU julgou irregulares as contas de Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Paulo César Ribeiro Campos e do IPEP, condenando-os, solidariamente, ao recolhimento do débito histórico de R\$ 368.462,97 (R\$ 130.152,00 relativos ao contrato 23-CFP/99 e R\$ 238.310,97, ao contrato 52-CFP/99).

5. O recurso do ex-secretário da Seter/DF, Wigberto Ferreira Tartuce, como detalhado no relatório que integra esse voto, levanta, essencialmente, os seguintes argumentos para sustentar o afastamento de sua condenação:

- a) ausência de nexo causal entre sua atuação como titular da Seter/DF e as irregularidades;
- b) não comprovação das inexecuções de objeto que conduziram à imputação de débito;
- c) ausência de sua participação na habilitação da entidade contratada;
- d) presunção de regularidade dos atos administrativos que, praticados por agentes da Seter/DF, subsidiaram sua atuação;
- e) responsabilidade da entidade fiscalizadora por falhas e omissões;
- f) responsabilidade dos dirigentes da entidade contratada;
- g) inexigibilidade das recomendações proferidas pelo TCDF;
- h) ofensa à isonomia na imputação de responsabilidades e divergência em relação ao que restou decidido em processos conexos.

6. A apreciação deste recurso de revisão foi objeto de conclusões divergentes no âmbito da Secretaria de Recursos - Serur. Com a anuência do diretor técnico, o auditor responsável pela instrução afastou cada uma das contestações e concluiu pela rejeição do pedido recursal. O titular da unidade técnica, por outro lado, apontou nulidades processuais, considerou suficientes diversas das alegações e opinou pelo provimento, com a consequente revisão das contas para considerá-las regulares com ressalva. O MPTCU, por sua vez, apesar de pontuar elementos de convicção diferentes, alinhou-se às conclusões do secretário da Serur e também se manifestou pela regularidade com ressalva das contas do recorrente.

7. Desde logo, sob fundamentos de todo coincidentes com aqueles que expus ao conduzir os acórdãos 2.827/2016 e 3.163/2016 do Plenário, que negaram provimento a recurso de revisão do mesmo responsável e mantiveram sua condenação, acolho integralmente as conclusões do auditor instrutor no sentido do não provimento deste recurso de revisão.

8. Preliminarmente, afasto as nulidades alvitadas no parecer do secretário da Serur.

9. Ao contrário do que considerou o titular da unidade técnica, não vislumbro qualquer prejuízo ao contraditório nestes autos, notadamente porque, ao longo de toda a instrução processual,

foram detalhadas as irregularidades, destacados seus gravosos efeitos, e a matéria foi integralmente submetida à vista dos representantes legais e à possibilidade de contestação pelas partes.

10. O primeiro ofício de citação encaminhado ao recorrente (peça 4, p. 33) listou 14 irregularidades, entre as quais cabe destacar aquela especificada no item “n”, que aduz:

“n) ausência de providências visando a coibir os desvios ocorridos na implementação do PEQ/DF-1999, em detrimento das obrigações insertas na cláusula 3.2 do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 005/99, no art. 36, inciso I, da IN/STN nº 01197, no art. 145 do Decreto nº 93.872/86 e as recomendações e determinações feitas pelo TCDF (conforme descrito nos parágrafos 7 a 9 e 11 a 109 da instrução).”

11. É forçoso concluir, como avaliado pelo próprio MPTCU, que recaía sobre o recorrente e demais agentes da Seter/DF citados a presunção relativa de terem dado causa ao dano apontado, cabendo a eles provar, em suas defesas, o contrário.

12. Diante da completude e substância das questões submetidas ao exame e contestação das partes, seria de extremada rigidez formalista imputar prejuízo ao contraditório sob o argumento de que algumas das irregularidades descritas não caracterizavam condutas específicas do ex-secretário. Por óbvio que um cenário delineado por graves irregularidades e potenciais prejuízos à Administração Pública, de materialidade e relevância notórias, alcançaria eventuais condutas comissivas e omissivas culposas de todos os agentes envolvidos, inclusive daqueles em cargo de direção com ciência dos fatos e competência para intervenção e correção de rumos na execução da política pública.

13. Ademais, consoante o disposto no art. 171 do Regimento Interno do TCU, nenhum ato deve ser declarado nulo se não houver prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

14. Sem olvidar o caráter devolutivo pleno da espécie recursal, também vale destacar que o recorrente insiste em contestações que, em essência, já foram refutadas nas fases processuais precedentes.

15. Se por um lado os atos de exoneração e de nomeação do recorrente que não constavam destes autos, comprovando a ausência temporária do interessado na gestão da Seter/DF, são suficientes para conhecimento deste recurso, por outro não trazem qualquer novo elemento de prova que permita considerar insubsistentes as irregularidades, notadamente no que concerne à inexecução parcial dos cursos de capacitação contratados pela Seter/DF junto ao IPEP.

16. Pela pertinência, transcrevo trecho da decisão condenatória original, cujos argumentos permanecem incólumes para rechaçar as alegações aduzidas no recurso de revisão:

“53. Como bem ressaltou o eminente Procurador-Geral, o Planfor mostrou-se megalomaniaco e despreocupado com o controle. No âmbito do DF, verificou-se que os gestores da Seter tinham consciência de que a meta fixada para o exercício de 1999 era excessivamente otimista. Visando apenas fornecer uma ideia de quão ambiciosa era essa meta, destaco que o número previsto de treinandos no DF, naquele exercício, totalizava 148.000 pessoas, correspondendo, aproximadamente, ao total de desempregados então existentes no Distrito Federal. Aduzo ter ficado demonstrado nos autos que a direção da Seter tinha conhecimento de que os recursos materiais e humanos da Secretaria eram claramente insuficientes para atender ao que dela se esperava no que diz respeito à fiscalização dos serviços prestados pelas entidades contratadas para ministrar os cursos. Além disso, quando surgiram problemas relevantes, como a perda do banco de dados relativo à clientela do Planfor, que implicou a adoção de um processo de captação de alunos com base em critérios nem sempre condizentes com os objetivos do programa, a Seter, ao invés de adiar os cursos ou diminuir o número de treinandos, optou por manter cronograma e metas que se sabia inviáveis. Assim, foi priorizada a manutenção da quota do DF nos próximos orçamentos do Planfor, em detrimento da qualidade dos treinamentos e do atendimento ao público-alvo do Programa.

54. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF demonstrada no parágrafo anterior deste Voto, induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque as falhas sob comento não decorreram de atos isolados de um ou de outro servidor, mas de condutas praticadas por praticamente todos os servidores da

Seter/DF que estavam envolvidos com o controle da execução do PEQ/DF-1999. A três, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Afinal, em conformidade com o disposto no art. 105 da Lei Orgânica do DF, compete aos Secretários de Governo, além de outras atribuições estabelecidas naquela Lei Orgânica e nas demais leis, exercer a orientação, a coordenação e a supervisão dos órgãos e das entidades da administração do Distrito Federal, na área de sua competência.”

17. Os débitos imputados nestes autos têm por fundamento central a falta de evidências da realização integral dos eventos de capacitação, contrastada pela execução financeira total dos respectivos contratos. Diante da ausência das folhas de frequência de todos os cursos, das notas fiscais e de recibos que atestassem o cumprimento integral da carga horária contratada, a constatação imediata é no sentido da irregularidade da liquidação das despesas, com consequente obrigação de restituição dos valores não comprovados.

18. A declaração da entidade IPEP de que cumpriu os objetos, longe de afastar a culpabilidade dos gestores, apenas reforça o déficit de fiscalização e acompanhamento por parte da Seter/DF.

19. O art. 29 do Regimento Interno da Seter/DF, aprovado pelo Decreto 19.875/98, impõe ao Secretário competência para coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas daquela pasta, além de cumprir e fazer cumprir a legislação vigente. Assim, embora a execução direta não lhe coubesse, a supervisão era obrigatória.

20. Relativamente a eventual inexigibilidade de conduta diversa do recorrente em sua atuação no acompanhamento deste contrato, as considerações feitas ao longo deste voto demonstraram que havia, sim, possibilidade de comportamento distinto, além de não haver demonstrado ele sua atuação ativa e cuidadosa na gestão dos recursos confiados.

21. Também improcedente a impugnação do recorrente relativa à não responsabilização dos dirigentes da entidade contratada e da empresa encarregada da fiscalização. São questões fundamentadamente decididas pelo TCU nas fases anteriores do feito ou em outros processos e que não permitem afastar a condenação imputada ao recorrente. Foi ele condenado a partir de um juízo de responsabilização de natureza subjetiva, como afeto à sistemática deste Tribunal, em que restou assentada a culpabilidade do então titular da Seter/DF (**culpa in vigilando e culpa in eligendo**) pelos prejuízos decorrentes da inexecução parcial dos contratos 23-CFP/99 e 52-CFP/99. Não há, portanto, que se falar em culpa exclusiva dos fiscais ou dos executores dos ajustes.

22. Sob os mesmos fundamentos, em uma ótica de responsabilidade subjetiva e diante da constatação de dano ao erário associada a conduta omissiva culposa, são despicienças as alegações de ausência de enriquecimento ilícito dos responsáveis ou de necessidade de caracterização de dolo para justificar a condenação.

23. Além disso, é consagrado nesta Corte de Contas o entendimento de que não há necessidade de chamamento no processo de controle externo de todos os corresponsáveis por débitos perante o erário, porquanto o instituto da solidariedade passiva é benefício conferido pelo legislador ordinário ao credor, que pode exigir de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, o pagamento da integralidade da dívida, bem como renunciar à solidariedade em favor de um, de alguns ou de todos os devedores, sem prejuízo do direito do devedor que satisfaz a dívida por inteiro de exigir de cada um dos codevedores a sua quota (acórdão 3.320/2015 – Plenário, relatado pelo ministro José Múcio Monteiro).

24. *Data maxima venia*, também diverjo das conclusões do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU de que os contratos firmados pela Seter/DF teriam feições típicas de convênio e que o dano deveria ser imputado exclusivamente à entidade contratada. De outra forma, tenho convicção de que os ajustes têm natureza materialmente contratual, em que a parte se compromete a realizar os serviços em troca de contrapartida financeira.

25. Não deve ser acolhida, ainda, a alegação de ofensa à isonomia ou de contradição com o mérito definido em outros julgados do TCU, notadamente porque as deliberações de cada uma das TCEs instauradas têm por elementos de convicção as questões específicas de cada processo. Isso é

mais evidente quando se verifica que, ao sopesar as questões concretas, das quarenta e duas tomadas de contas especiais instauradas em face do Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/99: dezoito foram julgadas irregulares, com imputação de débito; dezenove, regulares com ressalva; quatro, irregulares, sem débito; e uma, regular.

26. Neste feito, em consonância com situações concretas similares verificadas na execução do Planfor, em que se observou a não comprovação da execução do objeto pactuado, esta Corte decidiu pela condenação em débito dos gestores envolvidos, incluindo o ex-secretário de Estado, solidariamente com a empresa contratada (acórdãos 606/2009, 737/2009, 1.278/2009, 2.580/2009 e 2.673/2009, todos do Plenário).

27. É relevante pontuar, ainda, que as falhas estruturais na formulação e execução do Planfor não permitem afastar as irregularidades na liquidação e pagamentos das despesas que, fundamentalmente, apenas exigiam a verificação do cumprimento da carga horária e do atendimento ao número de alunos definidos em contrato.

28. Ainda assim, tais falhas foram consideradas como atenuantes, e na decisão condenatória o ministro relator ponderou que *“Sopesado o contexto no qual foi executado o Planfor no DF e em consonância com a jurisprudência que se está formando nesta Corte em relação às TCE instauradas em cumprimento ao disposto na Decisão nº 1.112/2000 - Plenário, de 13/12/2000, entendo que, excepcionalmente, não deve ser aplicada aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.”*

29. Ao final, registro que, após o exame de admissibilidade do recurso de revisão pela unidade técnica, os representantes do recorrente juntaram aos autos um aditamento a este recurso (peça 92), que, pelo princípio da preclusão, sequer deveria ser conhecido. Contudo, para afastar qualquer alegação de prejuízo à defesa, depois de avaliar os elementos adicionais, em linha com o que foi apontado na instrução, não verifico qualquer evidência capaz de alterar o desfecho proposto no exame do auditor acerca da existência da efetiva responsabilidade por parte do recorrente.

Ante todo o exposto, com as escusas de praxe por divergir das conclusões do titular da Serur e do MPTCU, VOTO pela negativa de provimento ao recurso de revisão, nos termos da minuta de deliberação que submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de junho de 2017.

ANA ARRAES

Relatora