

VOTO

Esta tomada de contas especial é um dos 42 processos instaurados para apurar responsabilidades por ocorrência de dano ao erário na execução do convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999, 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.

2. Preliminarmente, verifico que, atendidos os requisitos de admissibilidade (art. 35 da Lei 8.443/1992), cabe conhecer do recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce contra o acórdão 256/2006 - Plenário, mantido após negativa de provimento a recursos de reconsideração e a embargos de declaração (acórdãos 1.112 e 1.758/2010 - Plenário, respectivamente).

3. Quanto à proposta contida na instrução à peça 153, de eventual análise deste recurso pelo mesmo relator do interposto no TC 003.196/2001-9, anoto que o Tribunal, em outras deliberações, afastou a necessidade de todos os processos referentes à execução do Planfor no DF ficarem sob a mesma relatoria na fase recursal (acórdão 1.558/2012 - Plenário, de minha relatoria, por exemplo). Assim, não há necessidade de adoção da medida sugerida.

4. Lembro que é objeto deste processo o contrato PE/CFP 58/1999, firmado entre a Seter/DF e a Associação Beneficente Humanista Era de Aquarius - Abhea, no valor histórico de R\$ 636.000,00, para realização de diversos treinamentos.

5. Em decorrência da inexecução parcial do contrato, o acórdão original julgou irregulares as contas especiais de Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes e Luís Cláudio Lisboa de Almeida e da Abhea e imputou-lhes, solidariamente, débito de R\$ 222.154,80.

6. O recurso do ex-secretário da Seter/DF, complementado pelos elementos à peça 160, apresentou, essencialmente, os seguintes argumentos para sustentar o afastamento de sua condenação:

- a) falta de critérios objetivos para aferir a comprovação da execução do contrato e limitação da metodologia de cálculo do débito;
- b) ausência de sua participação na habilitação e na seleção da entidade contratada por dispensa de licitação;
- c) presunção de regularidade dos atos administrativos que, praticados por agentes da Seter/DF, subsidiaram sua atuação como agente político;
- d) descon sideração do conjunto de falhas no exercício das atribuições do MTE;
- e) inexigibilidade do cumprimento de sua parte de recomendações proferidas pelo TCDF;
- f) ofensa ao princípio da isonomia na imputação de responsabilidades ao ex-secretário da Seter/DF, e não aos dirigentes da entidade contratada, em desacordo com deliberações sobre casos semelhantes;
- g) inexistência de dolo, má-fé ou locupletamento na sua atuação;
- h) violação aos princípios constitucionais da presunção de inocência, do *in dubio pro reo* e da individualização da pena;
- i) responsabilidade da entidade contratada para fiscalizar a execução do programa (UniCeub) por falhas e omissões, conforme reconhecido judicialmente; e
- j) legalidade da contratação direta, consoante decisão judicial em caso similar.

7. A apreciação do recurso de revisão foi objeto de conclusões divergentes no âmbito da Secretaria de Recursos - Serur. O diretor e o auditor responsável pela análise dos elementos adicionais refutaram os argumentos recursais e concluíram que o recorrente não conseguiu comprovar a plena execução do objeto do contrato e, por ter agido com culpa, de forma negligente e imprudente, contribuindo para a ocorrência de dano ao erário, propuseram negar provimento ao recurso de revisão.

O titular da unidade técnica, por outro lado, embora num primeiro momento tenha concordado com o diretor técnico, na última manifestação, apontou nulidades processuais, acatou diversas das alegações e opinou pelo provimento do recurso, com o consequente julgamento das contas do recorrente pela regularidade com ressalva.

8. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU, por sua vez, apesar de pontuar elementos de convicção diferentes, manifestou-se também por dar provimento ao recurso a fim de afastar a responsabilidade do recorrente pelo débito, com aproveitamento das circunstâncias a Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes e Luís Cláudio Lisboa de Almeida (art. 281 do Regimento Interno).

9. Relativamente às teses defendidas pelo titular da Serur, todas elas foram descartadas pelo TCU em casos análogos que envolveram o mesmo responsável (acórdãos do Plenário 2.827, 3.163/2016 e 371/2017, de minha relatoria, e 1.001/2017, da relatoria do ministro Vital do Rêgo, que negaram provimento aos recursos de revisão e mantiveram sua condenação).

10. Em decorrência dessa situação, adoto como razões de decidir as ponderações feitas nos votos condutores daquelas deliberações (disponíveis no Portal do TCU na internet), além dos fundamentos das manifestações do diretor e do auditor transcritas no relatório precedente, para não acolher as nulidades alvitradas e as alegações recursais.

11. Ao contrário do que considerou o titular da unidade técnica, não vislumbro qualquer prejuízo ao contraditório, notadamente porque, ao longo de toda a instrução processual, foram detalhadas as irregularidades, destacados seus gravosos efeitos e a matéria foi integralmente submetida à possibilidade de vista dos representantes legais e à contestação pelas partes.

12. Observo que no ofício de citação dirigido ao recorrente neste processo houve menção expressa às ocorrências preponderantes para sua responsabilização, relacionadas especialmente à inexecução do contrato PE/CFP 58/1999 e aos problemas concernentes à fiscalização contratada junto ao UniCeub (primeiro parágrafo e irregularidades 2 a 5 do expediente). Na instrução que precedeu à citação, além de menção, entre outras inconsistências, à duplicidade de alunos nos documentos, foram descritas as condutas atribuíveis ao recorrente, sendo os itens que trataram dos pontos (89 e 144) referenciados no ofício de citação (peça 74, p. 19 e 28/9, e peça 75, p. 41/4).

13. Como avaliado pelo próprio MPTCU, 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.

14. 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.

15. 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.

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

17. Se por um lado os atos de nomeação e de exoneração 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 foram seguidos por qualquer novo elemento de prova que permita considerar insubsistentes as irregularidades, principalmente no que concerne à inexecução parcial dos cursos de capacitação contratados pela Seter/DF junto à Abhea.

18. O contrato em tela foi assinado em 4/11/1999 e inteiramente pago antes do fim de dezembro daquele ano (peça 85, p. 16/9 e 30/40). Portanto, o fato de o recorrente ter desempenhado funções na Câmara dos Deputados em janeiro e fevereiro daquele exercício, e não na Seter/DF, não o isenta das responsabilidades pela conduta negligente na supervisão do ajuste.

19. Pela pertinência, transcrevo trecho do acórdão original, cujos argumentos permanecem incólumes para rechaçar alegações aduzidas no recurso de revisão:

“46. 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.

47. 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.”

20. O débito imputado neste processo tem por fundamento central a falta de evidências da realização integral dos eventos de capacitação, contrastada pela execução financeira total do contrato. Diante das diversas inconsistências e omissões constatadas nos documentos que objetivaram demonstrar a execução do objeto, indicadas no item 10 do voto condutor do acórdão original (peça 79, p. 21/2), a conclusão imediata é de que houve irregularidade da liquidação das despesas, com consequente obrigação de restituição dos valores não comprovados.

21. De qualquer sorte, não obstante as citações tenham sido efetuadas pelo valor total do contrato (R\$ 636.000,00), pelo entendimento inicial de que as falhas não permitiam extrair a confiabilidade necessária da documentação fornecida para comprovação do objeto do contrato, o relator, em análise favorável aos responsáveis, com base em trabalho do Tribunal de Contas do Distrito Federal que evidenciou, após a exclusão dos alunos relacionados em duplicidade, o treinamento de 1.952 pessoas, aceitou a comprovação da execução financeira de 65,07% do valor contratual e imputou débito solidário no valor de R\$ 222.154,80, equivalente a 34,93% do total do ajuste.

22. Nesse cenário, as afirmações da contratada de que cumpriu o objeto, longe de afastarem a culpabilidade dos gestores, apenas reforçam o déficit de fiscalização e acompanhamento por parte da Seter/DF.

23. O art. 29 do Regimento Interno da unidade, aprovado pelo Decreto GDF 19.875/1998, 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.

24. Em relação a eventual inexigibilidade de conduta diversa do recorrente em sua atuação no acompanhamento deste contrato, as evidências são no sentido de que havia, sim, possibilidade de comportamento distinto, além de não haver demonstrado ele sua atuação ativa e cuidadosa na gestão dos recursos confiados.

25. Também são improcedentes as assertivas do recorrente quanto à ofensa ao princípio da isonomia pela não responsabilização dos dirigentes da Abhea e do UniCeub. São questões fundamentadamente decididas pelo TCU nas fases anteriores do feito ou em outros processos e que não permitem afastar a condenação imputada, ainda mais no presente caso, em que o UniCeub não fez qualquer referência à atuação daquela associação nos relatórios elaborados (indicando que não fiscalizou o ajuste) e foi chamado para se defender no processo (peça 74, p. 22, item 105).

26. Certamente, a contratação de terceiro, como evidenciado na própria deliberação judicial colacionado pelo recorrente (APC 2003.01.1.034994-3 – peça 160, p. 33/81), não exclui a responsabilidade primeira dos gestores da Seter/DF pela fiscalização do contrato firmado, pois a atuação daquele deveria ser de natureza auxiliar, colaborativa e subsidiária.

27. O ex-secretário da Seter/DF foi condenado a partir de um juízo de responsabilização de natureza subjetiva, como afeto à sistemática deste Tribunal, em que restou assentada a sua culpabilidade (culpa **in vigilando** e **in eligendo**) pelos prejuízos decorrentes da inexecução parcial do contrato PE/CFP 58/1999. Não há, portanto, na linha das deliberações mencionadas no item 9, retro, e do acórdão 1.797/2016 - Plenário, da relatoria do ministro Vital do Rêgo (cujos fundamentos também adoto como razões de decidir), que se falar em culpa exclusiva dos executores e dos fiscais dos ajustes.

28. 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, a título ilustrativo).

29. Sob os mesmos fundamentos, em uma ótica de responsabilidade subjetiva e diante da constatação de dano ao erário associada a conduta omissiva culposa, são sem relevância para alterar o julgamento as alegações de ausência de dolo, má-fé ou locupletamento.

30. Com as vênias de estilo, igualmente divirjo das conclusões do MPTCU de que os contratos firmados pela Seter/DF teriam feições típicas de convênio e de que o dano deveria ser imputado exclusivamente à entidade contratada, especialmente considerando a precariedade da concepção e da execução do Planfor.

31. 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.

32. É importante reforçar que as falhas estruturais na formulação e na execução do Planfor não permitem afastar as irregularidades na liquidação e nos pagamentos das despesas. Ainda assim, essas falhas foram consideradas como atenuantes no acórdão condenatório, haja vista ter o relator ponderado que, sopesado o contexto no qual foi executado o Planfor no DF e em consonância com a jurisprudência que se estava formando nesta Corte em relação às tomadas de contas especiais instauradas em cumprimento à decisão 1.112/2000 - Plenário (da relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues), não deveria ser aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica do TCU aos responsáveis.

33. Não devem ser acolhidas, ainda, as alegações de contradição com o mérito de outros julgados do TCU. As deliberações de cada uma das tomadas de contas especiais instauradas tiveram por base as questões específicas de cada processo. Isso é mais evidente neste caso quando se verifica

que, dos quarenta e dois processos referentes ao convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999, dezoito foram julgados pela irregularidade das contas com imputação de débito, dezenove, pela regularidade com ressalva, quatro, irregularidade sem débito e um foi julgado pela regularidade das contas.

34. Neste feito, de acordo com situações concretas similares verificadas na execução do Planfor, em que se constatou a não comprovação da execução integral 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 737, 1.278, 2.580 e 2.673/2009, todos do Plenário, da relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti e confirmados após negativa de provimento a recursos interpostos, por exemplo).

35. Quanto às outras ocorrências relacionadas na citação e referentes ao procedimento licitatório e à contratação da Abhea, destaco que, à luz de deliberações anteriores (acórdãos 1.794/2003, e 249 e 1.112/2010 - Plenário, da relatoria dos ministros Benjamin Zymler, Walton Alencar Rodrigues e José Múcio Monteiro, respectivamente, entre outros), não ensejariam penalidades aos responsáveis, pois o Tribunal, ao levar em conta as circunstâncias adversas verificadas na execução do Planfor/1999, efetuou análise finalística e julgou irregulares as contas, com a imputação aos faltosos de débito ou multa por dano não quantificado, apenas nos casos em que os objetos contratuais não foram cumpridos, parcial ou totalmente.

36. Destarte, a decisão judicial no processo 2001.34.00.018444-2 (peça 160, p. 68/79), que tratou de dispensa de licitação em outro contrato firmado pela Seter/DF, além de avaliar atributo inerente à entidade envolvida (Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras) relativo à inquestionável reputação ético-profissional, e não vincular o TCU, pelo princípio da independência das instâncias, não afeta a responsabilidade definida quanto à inexecução parcial do objeto do presente ajuste.

37. O mesmo se aplica às alegações relativas à inexigibilidade de cumprimento de recomendações do TCDF mencionadas pelo relator original (peça 79, p. 30, item 49). Independentemente da existência dessas recomendações, competia ao gestor exigir a adoção de rotinas básicas de controle inerentes a qualquer organização e, sobretudo, zelar pela observância da legislação no tocante à forma do atesto da execução dos serviços, bem assim da realização de pagamento antecipado.

Em consequência de todo o exposto, com as escusas 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