

VOTO

Presentes os requisitos de admissibilidade dos artigos 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 288 do Regimento Interno, conheço do recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce contra o acórdão 913/2009-Plenário, relatado pelo ministro Aroldo Cedraz, que, entre outros pontos, julgou as contas do recorrente irregulares e aplicou-lhe a multa do art. 58, inciso I, daquela Lei, no valor de R\$ 5.000,00.

2. Referida deliberação foi mantida após negativa de provimento a recurso de reconsideração (acórdão 248/2010-Plenário) e rejeição de embargos de declaração (acórdãos 620/2010 e 2.543/2010, ambos do Plenário).

3. Esta tomada de contas especial é um dos 42 processos instaurados para apurar responsabilidades 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.

4. Neste feito, cuida-se do contrato 26/1999, firmado entre o Centro de Ensino Unificado de Brasília - Ceub (atual Uniceub) e a Seter/DF, no valor total e histórico de R\$ 450.000,00 (R\$ 266.415,22 oriundos do FAT e R\$ 183.584,78 provenientes do Governo do Distrito Federal), para realização de projeto especial de supervisão e acompanhamento técnico gerencial das ações relativas ao Planfor/99, a ser efetivado mediante execução das programações propostas pelo UniCeub.

5. Este Tribunal concluiu, entre outras irregularidades, pela inexecução parcial do objeto do contrato, sem caracterização de débito, e responsabilizou o ex-secretário da Seter Wigberto Ferreira Tartuce, a chefe do Departamento de Educação para o Trabalho Marise Tartuce, o executor técnico dos contratos Marcus Vinicius Lisboa de Almeida e o ordenador de despesas Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes.

6. O recurso do ex-secretário pode ser resumido em duas vertentes: não há responsabilidade pela inexecução parcial do contrato 26/1999 e há responsabilidade do Uniceub pela aludida inexecução.

7. Os posicionamentos da Serur e do MPTCU foram uniformes no sentido do conhecimento e não provimento do apelo.

8. Acolho e adoto como razões de decidir este processo as manifestações da unidade técnica e do *parquet*.

9. Passo a destacar os motivos mais relevantes que me conduzem a essa conclusão.

10. O recorrente não apontou erro de cálculo nestas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida ou superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida a fundamentar o presente recurso de revisão, nos exatos termos dos incisos I a III do art. 35 da Lei 8.443/1992.

11. 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 anteriores.

12. São improcedentes as alegações recursais que buscam retirar do ex-secretário Wigberto Ferreira Tartuce a responsabilidade pela inexecução parcial do contrato em tela, pois o cargo que

ocupava não se enquadra na figura de agente político, no entendimento deste Tribunal, já pacificado em inúmeros julgados.

13. O recorrente assinou o convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999 e cabia-lhe “prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/Nº 01/1997”, nos termos do item 3.2.8 do ajuste.

14. Consoante o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Assim, cabe-lhe o ônus da prova, conforme alentada jurisprudência desta Corte e do Supremo Tribunal Federal.

15. A tentativa do recorrente de transferir para outros a responsabilidade pela inexecução do contrato em debate também não merece guarida.

16. Essas 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 juízo de responsabilização de natureza subjetiva, como afeto à sistemática deste Tribunal, em que restou assentada a culpabilidade do então titular da Seter/DF.

17. A execução do contrato 26/1999, ainda que não tenha sido diretamente conduzida/supervisionada pelo recorrente, deveria ser de seu conhecimento, pois, a relevância do PEQ/DF induzia a acompanhamento especial, e, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar os atos de seus subordinados. Restou caracterizada, portanto, **a culpa nas modalidades in vigilando e in eligendo**, a exemplo dos acórdãos 784/2008, 903/2009, 1.026/2008, 1.693/2003, 1.467/2007, 256/2006, 459/2004, 468/2007, 487/2008 e 640/2006, todos do Plenário desta Corte de Contas, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler e que trataram de situações idênticas à deste processo.

18. Portanto, se, em vez de centrar seus esforços na tentativa de transferir somente a terceiros a responsabilidade pela inexecução do citado contrato, o recorrente tivesse apresentado documentos capazes de demonstrar a execução do ajuste ou, ao menos, demonstrado que implementou medidas para obtê-los, o deslinde do feito muito possivelmente seria o adotado em várias outras deliberações do Tribunal, isto é, de julgamento pela regularidade com ressalva das contas, ante a orientação que se seguiu. Contudo, à falta desses elementos probatórios, não há reparos a fazer aos exames que precederam a condenação a respeito da reprovabilidade de suas ações omissivas.

19. No tocante ao segundo pilar do presente recurso, o ex-secretário defendeu a responsabilização do Uniceub pela inexecução parcial do contrato 26/1999.

20. A contratação daquela instituição não exclui a responsabilidade primeira dos gestores da Seter/DF pela fiscalização dos contratos firmados, pois a atuação daquele ente era de natureza auxiliar, colaborativa e subsidiária.

21. Abordei este tema quando examinei o TC 003.193/2001-7 – uma das 42 TCEs instauradas com o mesmo propósito destes autos –, ao relatar outro recurso de revisão do ex-secretário Wigberto Ferreira Tartuce:

“32. Além disso, permito-me transcrever parte do voto proferido pelo ministro Vital do Rêgo que fundamentou o recente acórdão 1.797/2016 – Plenário, o qual acatou os pareceres uniformes da Serur e do MPTCU e negou provimento a outro recurso de revisão formulado por Wigberto Ferreira Tartuce em situação bastante similar:

‘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 exhaustivamente 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 (Ceub), instituição contratada para auxiliar a Seter/DF na fiscalização da execução do contrato firmado com o Cebracid.

13. Entretanto, o fato de o Ceub 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 Ceub 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 Ceub 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 Ceub 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 Ceub 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 Ceub 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 Ceub 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 Ceub 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 Ceub.

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.’

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)

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)

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 Ceub:

‘De fato, o demandante [Ceub] 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 [Ceub], relacionadas com a execução de ações custeadas por recursos do FAT.’

25. Assim como os demais, esse documento não socorre o recorrente, pois deixa claro, mais uma vez, que o Ceub 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 Ceub. 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 Ceub, 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 Ceub 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 Ceub 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**. Afirmar 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.” (grifos do original)

Ante o exposto, ao endossar as manifestações da Serur e do MPTCU, VOTO por que seja adotada a minuta de acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2017.

ANA ARRAES
Relatora