

VOTO

Tratam os autos de Recurso de Revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, na qualidade de titular da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF, contra o Acórdão 2.030/2009-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 3.176/2013-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal decidiu julgar irregulares suas contas e condená-lo ao pagamento do débito apurado, solidariamente com outros gestores.

2. 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 da 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. A condenação foi motivada pela identificação de uma série de irregularidades graves nos mencionados processos, as quais vão desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução do contrato. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

II

4. Os presentes autos tratam dos contratos 24/1999 e 59/1999, firmados entre a Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras e a Seter/DF, no âmbito do Planfor/DF, tendo por objeto a execução de ações de educação profissional, no valor total e histórico de R\$ 952.000,00 e R\$ 706.076,60, respectivamente:

5. O recorrente foi o principal responsável pela definição e gestão do Plano Estadual de Qualificação – PEQ-DF/1999 e pelas contratações inquinadas, tendo sido regularmente citado em função de diversas irregularidades, dentre elas destaco:

a) utilização irregular da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras (Contratos CFP 24 e 59/99), no âmbito do PEQ/DF-1999, não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único e incisos II e III; 31; 54, § 1º; 55, inciso VI, e 56 da Lei 8.666/1993; no art. 62 da Lei 4.320/1964; no art. 38 do Decreto 93.872/1986 e nos arts. 8º, **caput** e § 2º, e 12, inciso I, do Decreto GDF 16.098/1994;

b) inobservância dos requisitos editalícios para a seleção e habilitação da Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras como entidade executora do PEQ/DF-1999, contrariando assim os itens 2.3, 2.7, 2.9, 2.10, 4.1, 4.2 e 4.3 do Edital 02/98, de 10/11/1998, publicado pela Seter/DF;

c) ausência de justificativa para a contratação da Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras e/ou escolha dos projetos propostos por essa entidade, em detrimento de outras 102 entidades habilitadas no PEQ/1999, em afronta ao princípio da motivação, da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, estampados no art. 3º da Lei 8.666/93 c/c inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal;

6. Impende ressaltar que o recorrente e Marise Ferreira Tartuce interpuseram recursos de reconsideração, os quais foram negados por meio do Acórdão 2.603/2010 – Plenário. Em seguida, os mesmos responsáveis opuseram embargos declaratórios diante desta última deliberação, que foram rejeitados por meio do Acórdão 39/2012 – TCU – Plenário.

7. O recorrente apresenta, em síntese, considerações que pretendem demonstrar a regular aplicação dos recursos e execução da avença, a inexistência de dano ao erário, a ausência de sua responsabilidade pelos atos que precederam a contratação (habilitação prévia das entidades contratadas e a seleção da Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras, por dispensa de licitação), bem como pelo dano decorrente dos pagamentos por cursos não realizados e demais pagamentos irregulares e, ainda, falhas na fiscalização do contrato a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego e da empresa, além de erro no cálculo do débito apurado nos autos.
8. Os pareceres emitidos no âmbito da Secretaria de Recursos foram uniformes, como demonstram as manifestações que integraram o relatório precedente, a despeito da opinião do titular da unidade a respeito das teses por ele alvitradas em outros processos que tratam de assunto análogo envolvendo o mesmo responsável (Wigberto Ferreira Tartuce), as quais suscitam supostas nulidades processuais e aceitação de diversas alegações recursais.
9. Ainda assim, o secretário se curva à conclusão do auditor que instruiu o feito, no sentido de que o recorrente não conseguiu comprovar a plena execução do objeto do referido contrato e, por ter agido com culpa, de forma negligente e imprudente, contribuindo para a ocorrência de dano ao erário, propôs negar provimento ao recurso de revisão, diante do alinhamento da jurisprudência do Tribunal a essa conclusão diante dos demais casos do Planfor já julgados.
10. O *Parquet* anuiu ao encaminhamento sugerido.

III

11. Feito esse breve histórico do caso, passo a decidir.
12. Atendidos os requisitos de admissibilidade (art. 35 da Lei 8.443/1992), ratifico o despacho por mim proferido (peça 208), no sentido de conhecer do recurso, sem atribuir-lhe os efeitos suspensivos.
13. Inicialmente, no que tange aos 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, Wigberto Tartuce afirma que não teve qualquer ingerência na habilitação das entidades interessadas na execução do PEQ/DF-1999.
14. O auditor que instruiu o feito, no entanto, logrou demonstrar que, embora o 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 da Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras 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 evidente nos relatórios e votos que fundamentaram as deliberações do TCU nestes autos.
15. Impende salientar que o número previsto de treinandos no âmbito do PEQ/DF-1999 era de cerca de 148.000 pessoas, correspondendo, aproximadamente, ao total de desempregados então existentes no Distrito Federal. Programa dessa proporção e relevância social exigia que o secretário designasse pessoas de competência técnica compatível para sua gestão e acompanhasse atentamente os atos por eles praticados.
16. Como se percebeu nos demais processos que tratam de matéria correlata e já julgados por este Tribunal, expressiva parcela dos fundamentos trazidos no presente recurso tem a única finalidade de reestabelecer o diálogo a respeito das alegações de defesa enfrentadas em deliberações anteriores e não os vícios nos quais se apoia o conhecimento do recurso de revisão, previstos em nossa Lei Orgânica e Regimento Interno.

17. Relativamente às teses esposadas pelo titular da Serur, todas elas foram descartadas pelo TCU em casos similares que envolveram o mesmo responsável, a exemplo dos Acórdãos 2.827 e 3.163/2016 e 371, 1.336, 1.337 e 2.289/2017, da relatoria da Ministra Ana Arraes, e dos Acórdãos 1.797/2016 e 1.001/2017, da relatoria do ministro Vital do Rêgo, todos do Plenário desta Corte.
18. Em razão disso, manifesto minha anuência às ponderações feitas nos votos condutores daquelas deliberações e incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos constantes das instruções do auditor transcritas no relatório precedente, sem prejuízo das considerações que a seguir teço.
19. O argumento no sentido de que a precariedade da concepção e da execução do Planfor, aliada à inexistência de estrutura de fiscalização da Seter, afastariam a responsabilidade dos dirigentes pelas irregularidades no contrato em exame, foi analisado, tanto no acórdão originário, quanto na deliberação proferida em sede de recurso de reconsideração.
20. Vale reforçar que tais argumentos foram enfrentados e rebatidos por esta Corte em diversos processos envolvendo o mesmo responsável, também em sede de Recurso de Revisão, a exemplo dos TCs 003.119/2001-0, 003.175/2001-9 e 003.179/2001-8, julgados respectivamente pelos Acórdãos 1.797/2016 e 1.001/2017, ambos do Plenário.
21. Em todas as oportunidades mencionadas, ao analisar a responsabilidade do autor da peça recursal, esta Corte levou em consideração tais aspectos e, ainda assim, considerou-o responsável pelas irregularidades elencadas.
22. Também não merece prosperar o desígnio do recorrente de desonerar-se da responsabilidade, atribuindo-a ao Uniceub, instituição que fora contratada para auxiliar a Seter/DF na fiscalização da execução do contrato em exame. A assunção do Uniceub de obrigação de atuar na supervisão e no acompanhamento das ações do PEQ/DF-1999 não isenta a Seter/DF e seu gestor da responsabilidade decorrente do convênio firmado com o MTE.
23. Vale ressaltar que, de acordo com o art. 29 do Regimento Interno da Seter, aprovado pelo Decreto 19.875/1998, as principais atribuições do Secretário são: coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e praticar os atos delas decorrentes; cumprir e fazer cumprir a legislação vigente; coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da Secretaria; homologar e adjudicar o objeto de licitação em qualquer modalidade oriunda da sua pasta.
24. Assim, os pagamentos indevidamente efetuados eram de sua responsabilidade, pois, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Ademais, a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial.
25. Argumento similar foi rebatido por este Tribunal em deliberações constantes dos já mencionados Acórdãos 1.797/2016 e 1.001/2017, ambos do Plenário.
26. Entendo que a designação de agentes para o acompanhamento e fiscalização dos contratos decorrentes do Plano Estadual de Qualificação não implica delegação de responsabilidade, pois como é cediço, em casos de delegação de competência permanece a responsabilidade da pessoa delegante perante os atos praticados pela pessoa delegada, ou seja, tal transferência de competência não implica a cessão de responsabilidade.
27. Como bem pontuou o Ministro Vital do Rêgo no Voto condutor do Acórdão 1.797/2016 – Plenário, que julgou Recurso de Revisão de teor semelhante, 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”.

28. Por conseguinte, a natureza do serviço contratado junto ao Uniceub é de assistência e de fornecimento de subsídios ao exercício da fiscalização pela Seter/DF, cuja responsabilidade permanece inalterada.

29. Dessa forma, ao desenvolver o projeto de fiscalização, o Uniceub apenas disciplinou sua forma de atuação, todavia não invocando para si a exclusividade da supervisão ou do acompanhamento das ações de treinamento. 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.

30. Ademais, como apresentado nos demais processos que tratam do mesmo tema, segundo votos revisores que orientaram os Acórdãos 333, 479 e 550/2010, todos do Plenário, prolatados em sede de recurso de reconsideração no âmbito do presente processo e do TC 003.179/2001-8 TC 003.119/2001-0, respectivamente, o Ministro Benjamin Zymler explicitou as razões de fato e de direito que impedem que a contratação do Uniceub enseje a exclusão da responsabilidade dos gestores da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal:

“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.”

IV

31. Quanto ao erro alegado na inclusão ao débito do Imposto Sobre Serviços – ISS recolhido aos cofres do Distrito Federal, aquiesço ao entendimento alvitrado pela Serur no bojo do presente processo e no TC 003.099/2001-5, opinião que foi acompanhada pelo Ministro Relator Vital do Rêgo na deliberação que culminou no Acórdão 2.506/2018 – Plenário, que julgou Recurso de Revisão de teor similar.

32. O ISS recolhido ao Distrito Federal (ente público diferente do FAT) não pode ser abatido do valor do débito, uma vez que, além de integrar o próprio débito perante o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, não se demonstrou nos autos a ocorrência do respectivo fato gerador do imposto, qual seja, a realização das ações educacionais previstas.

33. Da mesma forma, quanto ao alegado erro no critério de cálculo do débito, o qual teria sido quantificado com base em informações equivocadas da entidade, aquiesço integralmente à conclusão da unidade instrutora, motivo pelo qual considero despicienda qualquer manifestação adicional.

34. Assim sendo, não há como acolher as alegações de erro na quantificação do dano apurado nos autos.

35. Dentre os elementos adicionais acostados aos autos pelo recorrente, destaco a Decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) na Apelação Cível 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 202, p. 62-77).

36. Ao interpretar essa decisão, o recorrente conclui, de maneira equivocada, que o Uniceub estaria encarregado dos procedimentos de verificação da conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, com o objetivo de propiciar o adimplemento dos contratos; e que caberia à Seter/DF e seus agentes tão somente supervisionar o contrato firmado com o Uniceub.

37. Percebe-se que a constatação do recorrente, em hipótese alguma, poderia derivar daquela decisão judicial do TJDF, como se depreende 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)” (grifos meus)

38. Isto posto, mais uma vez parafraseando trechos dos votos condutores dos Acórdãos 1.797/2016 e 1.001/2017, ambos do Plenário, conclui-se que a posição do Tribunal de Contas da União neste e nos demais autos referentes à utilização dos recursos do Planfor no DF está também em linha com o TJDF, no sentido de que a contratação de instituição para auxiliar na supervisão e no acompanhamento das ações de treinamento sequer mitiga a responsabilidade da Seter/DF em relação às irregularidades detectadas na execução dos serviços.

39. De forma análoga, o parecer da Consultoria Jurídica do MTE no mesmo processo judicial apreciado pelo TJDF (peça 202, p. 88-95), outro documento acostado aos autos pelo recorrente, não o auxilia em sua demanda, pois deixa evidente que as tarefas de supervisão e acompanhamento das ações educacionais realizadas pelo Uniceub não restringem a responsabilidade da secretaria e de seu titular.

40. Outrossim, o último documento anexo à peça recursal trazido pelo recorrente 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 202, p. 97-108).

41. Na mencionada ação, o magistrado entendeu plenamente satisfeitos os requisitos para a contratação direta, via dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, da própria Sociedade de Educação e Cultura Caiçaras.

42. No que toca a essas ações em trâmite na Justiça Federal e aos supostos conflitos que podem advir dos julgamentos, em diferentes instâncias, dos mesmos fatos, predomina no sistema jurídico pátrio o princípio da independência das instâncias.

43. Ademais, nunca é demais ressaltar que o juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou negativa de autoria. Assim sendo, prevalece a competência constitucional do órgão de controle externo federal, sendo facultado a este tribunal examinar de forma irrestrita a gestão dos recursos públicos federais, inclusive nas circunstâncias em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais.

V

44. Por derradeiro, 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.

45. A deliberação recorrida não abordou, de forma conclusiva, as alegações de defesa do Uniceub, relativas à 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, como se pode depreender do Voto do Relator *a quo*:

“XIV - Análise da responsabilidade do UniCeub

110. Regularmente citado, o UniCeub informou ter proposto ação declaratória de inexistência de relação jurídica decorrente de contrato, no que se refere à transferência de prerrogativa de fiscalização da Administração Pública. Nessa ação e em sua peça de defesa encaminhada a esta Corte, o UniCeub alegou não ter sido contratado para exercer fiscalização externa, pois essa atividade é prerrogativa da Administração Pública; que o objetivo do contrato firmado com a Seter/DF era assegurar à Secretaria o cumprimento dos requisitos contratuais para efeito de liberação de parcelas e que seu papel limitava-se à supervisão e ao acompanhamento técnico gerencial das ações implementadas no âmbito do Planfor/DF, o que teria sido realizado.

111. Adicionalmente, apresentou várias alegações que foram analisadas pela unidade técnica de forma exaustiva e percuciente, conforme consta do Relatório que acompanha este Voto.

112. Segundo informações colhidas por meu Gabinete, a possível inexecução do contrato firmado pelo UniCeub e pela Seter constitui o objeto de uma TCE que está tramitando nesta Corte (TC 003.129/2001-6). Logo, considero de bom alvitre aguardar o julgamento dessa TCE, no bojo da qual será discutida de forma minudente as responsabilidades do UniCeub, para só então decidir sobre uma possível imputação de débito oriundo de eventual inadimplemento contratual.

113. Discordo da proposta da unidade técnica de atribuir responsabilidade solidária ao UniCeub quanto aos débitos relativos aos contratos firmados pela Seter/DF e pela FTV, por entender que a conduta daquela instituição não foi uma das causas determinantes das irregularidades constatadas nesta TCE. ”

46. No âmbito daqueles autos foi prolatado o Acórdão 913/2009 – Plenário, em que 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.

47. Tal Acórdão foi objeto de recurso de revisão, que teve seu provimento negado por intermédio do Acórdão 2.771/2017 – Plenário, e de posteriores Embargos Declaratórios, rejeitados pelo Acórdão 305/2018 – Plenário, ambos de relatoria da Ministra Ana Arraes.

48. Não obstante, a não imputação de responsabilidade ao Uniceub não trouxe qualquer sorte de prejuízo ao recorrente, uma vez que, na esfera do 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. Nesse sentido, os Acórdãos 2.380/2014, 1.353, 2.199 e 3.320/2015, todos do Plenário.

49. Saliento que, em situações similares, tratando de recursos do Planfor repassados ao estado do Mato Grosso do Sul nos exercícios de 1999 e 2000, o Tribunal de Contas da União perfilhou entendimento aquiescente ao adotado na decisão atacada nos presentes autos. É dizer, 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. Nesse sentido, também, os Acórdãos 606/2009, 737/2009, 1.278/2009, 2.580/2009 e 2.673/2009, todos do Plenário desta Corte, e de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

50. Ante o exposto, ao compulsar os autos, verifico que o pedido não possui o condão de alterar a cognição primária desta Corte. A análise empreendida pela Secretaria de Recursos abordou com propriedade os argumentos consignados pelo recorrente, motivo pelo qual não há qualquer reparo a fazer na deliberação objeto do presente Recurso de Revisão.



Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de fevereiro de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator