

VOTO

Em cumprimento à Decisão 1.112/2000-Plenário, foram instauradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) 42 tomadas de contas especiais, para apurar indícios de malversação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao Governo do Distrito Federal no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor/1999), elaborado pela Secretaria Nacional de Formação Profissional (Sefor/MTE), o qual tinha o objetivo de garantir a oferta de educação profissional permanente.

Para habilitar-se a receber recursos do Planfor, as secretarias de trabalho dos Estados e do Distrito Federal apresentaram planos estaduais de qualificação (PEQ), compostos, entre outros documentos, por projetos de educação profissional, os quais consistiam em propostas de realização de cursos.

O PEQ apresentado pelo Distrito Federal previa treinamento de 148.000 e deu origem ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999 e seu Termo Aditivo 1/1999, firmados entre a SPPE/MTE e a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF), que resultaram no repasse de R\$ 24.486.000,00 ao Governo do Distrito Federal no exercício de 1999.

A responsabilidade pela execução dos ajustes foi atribuída à Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF), que contratou 50 entidades selecionadas por Comissão de Habilitação, com base nas regras previstas no Edital 2/1998, todas sem licitação, com fulcro na exceção prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993.

Estes autos tratam, especificamente, do possível dano na execução de um desses ajustes, o Contrato 70-CFP/99-SETER (peça 14, p. 17-20), com valor de R\$ 648.960,00, celebrado com a Cooperativa de Educadores (Copepe), instituição de natureza privada, sem fins lucrativos, incumbida estatutariamente da qualificação profissional de trabalhadores, subscrito por Wigberto Ferreira Tartuce, então Secretário do Trabalho, Emprego e Renda, para *“a realização de projeto de formação profissional, no âmbito das ações relativas ao Plano Estadual de Qualificação Profissional do Distrito Federal para o presente exercício - PEQ/DF (...), a se efetivar mediante a execução dos planos de curso, respectivos conteúdos, carga-horária, planilhas de detalhamento físico financeiro e demais elementos que compõem as programações propostas pela CONTRATADA que, independente de suas transcrições, constituem parte integrante deste instrumento como se nele transcritos estivessem.”*

O projeto/proposta da contratada, à peça 13, p. 18-34, a que se refere o contrato, propunha qualificação profissional, como *“manicure/pedicure, salgadoiro, copeiro, cabeleireiro, jardinagem, operador de micro, porteiro, auxiliar de serviços gerais, auxiliar administrativo e pizzaiolo”*, por intermédio de *“aulas presenciais, palestras e monitoramento”*, de 3.000 trabalhadores entre os que se encontravam em maiores dificuldades para ingressarem no mercado de trabalho, *“incluindo cerca de 100 treinandos para o curso de alfabetização”*

Por meio do Acórdão 1.460/2008-Plenário (peça 129, p. 46), da Relatoria do E. Ministro Benjamin Zymler, esta Corte, entre outras providências, julgou irregulares as contas de Wigberto Ferreira Tartuce e o condenou em débito no valor original de R\$ 648.970,00, em solidariedade com a Copepe e outros responsáveis (item 9.4). Não foi aplicada multa ao ex-secretário.

Nos termos do Acórdão 753/2010-Plenário (peça 131, p. 59), esta Corte negou provimento ao recurso de reconsideração interposto pelo ex-secretário. O Acórdão 1.329/2010-Plenário (peça 125, p. 40) negou provimento aos embargos opostos pelo responsável.

Na atual fase processual, aprecia-se o recurso de revisão peça 147, p. 1-52, interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, com base nos incisos II e III do artigo 288 do Regimento Interno (RI/TCU),

contra o Acórdão 1.460/2008-Plenário. Entre os argumentos aduzidos pelo responsável, destaco os seguintes:

- a) após o julgamento de 42 TCEs, não foram identificados: má gestão, dolo, locupletamento, desvio; atuação contrária a pareceres técnicos, sobrepreço, superfaturamento, pagamento indevido, nem *“infração aos dispositivos legais, de maneira regular, por todos os agentes subordinados”*;
- b) STJ firmou o entendimento de que é indispensável prova da consciência e da intenção de promover a conduta para caracterização de improbidade administrativa;
- c) a maioria das falhas apontadas pelo TCU decorreram do Edital 2/98, elaborado pela gestão anterior sem sua influência ou participação;
- d) a dispensa de licitação para habilitação de instituições amparava-se em *“precedentes do Governo anterior do GDF, apenas reeditados pelo recorrente e acatados com o aval e o louvor do MTE”*, além de estar claramente prevista no Edital 2/98 e nos de todas as demais unidades da federação;
- e) a Procuradoria Geral do DF aduziu que haviam *“sobejas razões de ordem objetiva para o perfeito enquadramento das entidades de ensino, aos pressupostos do inciso XII, do art. 24 (...)”*;
- f) nos termos da cláusula oitava do Convênio 5/99, *“caberia ao MTE exercer as atribuições de coordenação, acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações constantes do Plano de Trabalho”*;
- g) os recursos foram integralmente repassados à entidade contratada e os cursos foram ministrados;
- h) o TCU baseou-se em critérios totalmente subjetivos para concluir que as informações prestadas pela entidade contratada seriam insuficientes;
- i) o Uniceub foi contratado pela Seter/DF para supervisão e acompanhamento técnico gerencial das ações relativas ao Planfor/99, e atestou que os cursos foram ministrados e o objeto do contrato foi cumprido;
- j) a Resolução 194/1998, por meio da qual o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) estabeleceu critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Planfor, não continha critérios objetivos para aferir a execução dos contratos;
- k) não há segurança no valor do débito parcial imputado, já que a apuração se valeu de suposições, inferências, pressuposições e desconsideração de informações conflitantes;
- l) não há como concluir pela inexecução do contrato amparando-se, tão somente, na não elaboração de documentos e relatórios da forma esperada pelo TCU;
- m) os defeitos na concepção do Planfor facilitaram e ocasionaram as irregularidades apontadas pelo TCU, além de dificultar a prestação de contas;
- n) eram corriqueiras as falhas nas contratações efetuadas com recursos do Planfor;
- o) o MTE não definiu as diretrizes dos cursos, não fiscalizou a aplicação dos recursos transferidos e tolerou dispensa generalizada de licitação;

- p) sua culpa não foi demonstrada, mas presumida, por ocupar, na ocasião, o cargo de secretário;
- q) foi condenado por culpa *in elegendo*, porém, ao assumir a Seter/DF, manteve o diretor de planejamento, o diretor-geral de administração e inúmeros servidores em nível de gerência, todos eles efetivos e dos quadros da própria secretaria, que já ocupavam suas funções desde a gestão anterior;
- r) suas atividades e atribuições se distanciavam dos aspectos meramente técnico-administrativos mencionados no relatório que concluiu pela inexecução dos contratos;
- s) pagamento de contratos e acompanhamento de sua execução competiam a outros setores;
- t) a portaria que instituiu comissão para avaliar habilitação das entidades e designou seus integrantes foi publicada em período não compreendido na sua gestão, da mesma forma que o parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do DF;
- u) participaram da aprovação de projetos, da avaliação de habilitação, do atesto e da liquidação de despesas servidores estáveis nomeados em período não compreendido pela sua gestão, bem assim servidores sem qualquer relação funcional com o recorrente;
- v) não foi o principal responsável pelas irregularidades porquanto sua única participação no processo foi assinar o convênio e o contrato com a Copede;
- w) caberia ao TCU investigar aqueles que receberam os recursos públicos e, eventualmente, os tenham aplicado mal;
- x) o TCU imputou-lhe o descumprimento a suas recomendações, porém: cabia a seu antecessor obter recursos e promover a capacitação dos servidores; a recomendação de implantação de rotinas de controle é vaga, até porque o processo que vinha sendo realizado já perpassava 18 assinaturas; era inexequível alterar a forma de atesto de execução sem que as contas fossem prestadas de forma eletrônica, o que exigiria disponibilidade orçamentária; a recomendação de adoção de cautelas em caso de antecipação de pagamentos não se dirigia a ele, mas ao ordenador de despesas;
- y) ao absolvê-lo em 22 TCEs e condená-lo nas outras 20 TCEs, o TCU atribui tratamento diferenciado a fatos idênticos; e
- z) o TCU excluiu a responsabilidade dos dirigentes das entidades contratadas, o que corresponde a utilizar dois pesos e duas medidas.

Mediante o exame de admissibilidade peça 150, a Serur propôs o conhecimento do recurso, tendo em vista que ex-secretário apresentou seus atos de exoneração e nomeação (peças 147-149), que ainda não constavam dos autos e mostram que alguns dos fatos analisados no processo ocorreram em período em que não estava à frente da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito Federal.

No mérito, o AUFC da Serur, com anuência do titular da 4ª DT, propõe negar provimento ao recurso, tendo em vista: a ausência de documentos comprobatórios da execução financeira do valor transferido; a contribuição do recorrente para a contratação da Copede por licença de licitação; e a não adoção de mecanismos de controle para fiscalizar contrato de grande relevância.

O secretário da Serur, por sua vez, propõe provimento integral ao recurso, principalmente em razão da: citação por fatos e não por condutas atribuíveis ao recorrente; condenação por condutas ausentes da citação, quais sejam, culpa *in vigilando* (imprudência e negligência), e *in elegendo*;

ausência de participação na habilitação das entidades executoras; cláusulas contratuais fixadas por Decreto do Governador do Distrito Federal; documentos necessários à liquidação de despesas regulados por contrato padrão; significado da extensão do ateste do executor técnico dele decorrente; ausência de descumprimento das normas que regem o controle dos processos de pagamento; conformação dos relatórios de execução da contratada; dispensa de anexação de documentos comprobatórios; necessidade de sua guarda pela executora.

O Ministério Público que atua nesta Corte também preconiza o afastamento da responsabilidade do recorrente, assim como dos demais gestores arrolados nos autos, tendo em vista que o MTE não definiu objetivamente os papéis que deveriam ser desempenhados pelos diversos atores envolvidos na execução do Planfor, não definiu as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não fiscalizou a aplicação dos recursos transferidos e tolerou a dispensa generalizada de licitação, o que deixou os executores daquele plano sem regras ou critérios que se prestassem a concretizar os enigmáticos e vagos objetivos traçados no convênio. Também porque a Copede atuou como verdadeira gestora dos recursos transferidos ao GDF, recaindo sobre ela a obrigação de prestar os recursos, de que não se desincumbiu, porquanto não convenceu o Tribunal de que não deu causa ao dano.

Feita essa necessária síntese dos fatos, passo a decidir.

Conheço do recurso, ante o adimplemento dos requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

Quanto ao mérito, em consonância com o AUFC responsável pela instrução dos autos, concluo que as alegações recursais aduzidas por Wigberto Ferreira Tartuce não possuem o condão de alterar a cognição primária desta Corte.

A proposta do auditor instrutor está em linha com os Acórdãos 601/2019, 200/2019, 2.951/2018, 2.950/2018, 2.506/2018, 1.869/2018, 1.859/2018, 511/2018, 2.771/2017, 2.289/2017, 1.337/2017, 1.336/2017, 1.001/2007, 317/2017, 3.163/2016, 2.827/2016, 1.797/2016, 2.243/2014, todos do Plenário, da relatoria dos Ministros Bruno Dantas, Ana Arraes, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo, todos proferidos em sede de recurso de revisão.

Em todas essas deliberações, o TCU manteve a responsabilidade do ex-secretário pelo dano identificado nos respectivos autos, rejeitando argumentos recursais equivalentes aos que constam do recurso em tela. Não é para menos.

No exercício de 1999, foram identificados, em todo o país, problemas operacionais de responsabilidade do MTE, entre os quais se destacam a não definição das diretrizes dos cursos, ausência de fiscalização, tolerância à dispensa generalizada de licitação e não definição objetiva dos papéis a serem desempenhados pelos diversos atores envolvidos.

No caso do Distrito Federal, verificou-se descumprimento da legislação e dos termos do edital e do contrato, em especial a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas, liberação irregular de recursos e falhas no acompanhamento da execução dos contratos, os quais, considerados em conjunto, demonstraram o quase absoluto desrespeito às normas que regem as despesas públicas e aos princípios constitucionais da eficiência, impessoalidade, economicidade e moralidade, que regem a Administração Pública.

Ao apreciar as 42 tomadas de contas especiais relativas aos recursos federais repassados ao Distrito Federal no bojo do Planfor-1999, o TCU não desconsiderou essa situação. Tanto que, em regra, absteve-se de aplicar sanções aos responsáveis.

Tendo em vista das circunstâncias adversas de responsabilidade do MTE, o TCU efetuou análise finalística da execução do Programa. Ou seja, exigiu apenas o cumprimento dos objetos contratuais e utilização dos recursos em benefício da população. Somente nos casos em que não restou

demonstrada, por nenhum meio, a regular aplicação dos recursos repassados, foi imputado débito, mesmo assim sem aplicação de multa.

Conforme os parâmetros estabelecidos por ocasião do Acórdão 1.794/2003-Plenário, quando não houvesse débito, não tivesse sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário, não existissem elementos que indicassem existência de condutas merecedoras de especial reprovação, mas persistissem falhas de caráter geral, poderia ser dispensada a aplicação de multa, sendo as respectivas contas julgadas regulares com ressalvas.

Não foi por outra razão que, das 42 tomadas de contas especiais apreciadas, 22 não resultaram em imputação de débito. À vista dos elementos probatórios existentes e em reconhecimento à existência de falhas da concepção do programa, as decisões tomadas nesses processos admitiram como comprovada a execução do objeto pactuado. Nas 20 demais TCEs, ante a não apresentação de elementos suficientes para demonstrar que o objeto pactuado foi executado, o Plenário julgou irregulares as contas e condenou os responsáveis em débito.

O caso em tela inclui-se no segundo grupo de TCEs. Os elementos constantes destes autos não são aptos a comprovar a qualificação profissional de 3.000 trabalhadores e alfabetização de 100 deles, conforme previsto no Contrato 70-CFP/99-SETER. Por isso foi imputado débito correspondente à totalidade dos recursos transferidos.

As falhas de concepção do Planfor não isentam a responsabilidade do recorrente por essa situação porque, independentemente da forma de contratação da Copede, da definição dos cursos a serem ministrados e da insuficiência das orientações por parte do MTE, o objeto pactuado não poderia ter sido pago sem comprovação da sua execução.

A Lei 8.666/1993 é clara, em seu art. 67, ao afirmar que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração. O art. 63 da Lei 4.320/1964 também é manifesto ao estabelecer que pagamento da despesa deve ser precedido de comprovação da prestação do serviço.

Não é pela não adoção de procedimento custoso que se reprova a atuação do secretário. A mera verificação das listas de presença por fiscal do contrato que detivesse conhecimento adequado e carga de trabalho compatível evitaria os pagamentos indevidos verificados.

Não se faz necessária para a responsabilização do ex-secretário perante o TCU a caracterização de conduta dolosa, má-fé ou locupletamento para responsabilização. Os quatro requisitos para a responsabilização subjetiva do recorrente restam plenamente configurados: conduta omissiva e comissiva, culpa em sentido estrito, dano e nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Wigberto Ferreira Tartuce é responsável pelo dano porque foi signatário do Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999 e do Contrato 70-CFP/99-SETER e, não obstante isso, deixou de exercer de forma efetiva e diligente o controle da execução das despesas custeadas com recursos provenientes dos aludidos ajustes.

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. Obrigação do ex-secretário, portanto, acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados, ainda mais no caso de processos de grande relevo, como era caso de Planfor.

Assim, ao ser signatário do Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999, o gestor comprometeu-se a zelar pela aplicação dos recursos repassados, não somente em razão dos dispositivos legais pertinentes, mas também em decorrência das atribuições de seu cargo. Ou seja, tinha o dever de avaliar a viabilidade do programa, tomar medidas para corrigir eventuais incorreções, adotar as devidas precauções para evitar desvios de recursos, fiscalizar as execuções contratuais e liberar os pagamentos após confirmar a execução dos serviços. Nada disso ocorreu.

Em que pese ter mantido na secretaria muitos dos servidores que lá se encontravam, Wigberto Tartuce assegurou que os principais cargos estivessem ocupados por pessoas de sua confiança, como ordenador de despesas e Presidente da Comissão de Habilitação (Marco Aurélio Rodrigues Lopes), a Diretora responsável pela análise dos projetos (Marise Ferreira Tartuce, irmã do secretário) e o principal executor técnico dos contratos (Marcus Vinicius Lisboa de Almeida).

Com relação, especificamente, à dispensa de licitação, ainda que se admita que “*precedentes do Governo anterior do GDF*”, editais de outras unidades da federação e o parecer da procuradoria do DF possam ter induzido o ex-secretário a crer na licitude da ausência de licitação para a habilitação das instituições executoras, esses elementos não justificam a contratação da Copede sem a justificativa do preço, nem a explicitação das razões da sua escolha, em razão do que dispõe o parágrafo único, incisos II e III, da Lei 8.666/1993.

Por tudo isso, afirmo que conduta do recorrente contribuiu decisivamente para o dano apurado. A motivação da responsabilidade solidária do ex-secretário está devidamente indicada do ofício citatórios dirigido ao responsável (peça 5, p. 36-39), do voto condutor e da parte dispositiva do Acórdão 1.460/2008-Plenário (peça 129, p. 34-47).

No que concerne à divergência do titular da Unidade Técnica e do representante do *Parquet* especializado em relação ao encaminhamento proposto pelo AUFC da Serur, por se tratar de questão enfrentada em outras oportunidades por este Colegiado, peço vênias para transcrever excerto referido pelo E. Ministro Raimundo Carreiro no voto condutor do Acórdão 601/2019-Plenário, extraído do parecer oferecido pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, por ocasião da prolação do Acórdão 1.869/2018-Plenário (TC 003.172/2001-7).

“Relevante consignar que o Plenário deste Tribunal já julgou vários recursos de revisão interpostos pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, nos quais houve o enfrentamento da mesma divergência de entendimento acima assinalada. Em todas as deliberações, a Corte de Contas, por unanimidade, acolheu a proposta formulada pelo auditor, endossada pelo Diretor, negando provimento ao recurso do responsável.

Em referida linha de deliberação foram prolatados os seguintes acórdãos, todos do Plenário: 1.337/2017, 1.336/2017, 1.001/2017, 371/2017, 2.827/2016 e 3.163/2016.

Entendemos oportuno transcrever adiante parte dos votos que fundamentaram os Acórdãos 2.827/2016 e 1.001/2017, enfrentando as mesmas questões destes autos.

Trechos do voto condutor do Acórdão 2.827/2016-Plenário:

‘7. Preliminarmente, adianto que as teses defendidas pelo titular da Serur relativamente a eventuais nulidades não prosperam.

8. Quanto à afirmativa de que houve descrição no ofício de citação (peça 2, p. 47/8, e peça 3, p. 1/2) de fatos decorrentes de ações ou omissões de terceiros, e não do recorrente, bem como condenação por condutas ausentes no expediente, o MPTCU defendeu que não existiu nulidade processual, porque, inicialmente, 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.

9. Como dito anteriormente, a condenação em débito nesta tomada de contas especial derivou da inexecução do contrato CFP 61/1999, fato especificado no primeiro parágrafo do ofício de citação.

10. Além disso, as condutas primeiramente atribuídas a Wigberto Ferreira Tartuce foram detalhadas na instrução às peças 1, p. 33/52, e 2, p. 1/9, do processo (quadro constante do seu item 116), cujas vista e cópia foram franqueadas a advogado do responsável (peça 3, p. 11 e 29). Ainda constou de item

próprio do ofício de citação o fato referente à “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 01/97, no art. 145 do Decreto nº 93.872/86 e nas recomendações e determinações feitas pelo TCDF” (item VII da instrução e irregularidade 13 do ofício).

11. O quadro comparativo contido no parecer do secretário da Serur mostra que a defesa do recorrente trouxe diversos argumentos para eximi-lo da responsabilidade pelas várias irregularidades listadas no ofício, atribuindo-a a terceiros, mas o Tribunal os considerou insuficientes (exceto quanto à inobservância do edital 2/1998 – irregularidade 2 do ofício) para tanto, à vista, entre outros fatores, de suas atribuições regimentais e obrigações conveniais.

12. Certamente, na instrução e no voto que fundamentaram o acórdão condenatório foram enumeradas as considerações que motivaram o convencimento a respeito da culpabilidade na conduta omissiva do recorrente (culpa in vigilando e culpa in elegendo), mas não há como concluir que elas inovaram na irregularidade determinante da configuração do dano ao erário, ou seja, a inexecução contratual.

13. É preciso ficar claro que as demais ocorrências não ensejaram qualquer penalidade aos responsáveis, porquanto, seguindo jurisprudência que se firmou à época, o Tribunal, ao levar em conta as circunstâncias adversas verificadas na execução do Planfor/1999, absteve-se de aplicar multa aos envolvidos e efetuou análise finalística. Apenas nos casos em que os objetos contratuais não foram cumpridos e a população não foi beneficiada pelos recursos públicos o TCU julgou irregulares as contas e imputou débito aos faltosos. Essa situação restou bem evidenciada no voto do ministro Walton Alencar Rodrigues que conduziu o referido acórdão 249/2010 – Plenário (peça 6, p. 48/60).

14. Portanto, se, em vez de centrar seus esforços na tentativa de transferir somente a terceiros a responsabilidade pelo débito, o recorrente tivesse apresentado documentos capazes de demonstrar a execução do ajuste ou, ao menos, demonstrado que implementou as medidas cabíveis para obtê-los, o deslinde do feito muito possivelmente seria o adotado em várias outras deliberações do Tribunal, 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 nos exames que precederam a condenação a respeito da reprovabilidade de suas ações omissivas.

15. Em relação à alegada nulidade por ausência de chamamento de responsáveis cujas condutas teriam o potencial de eximir a responsabilidade do recorrente, o parecer do titular da Serur ora rechaçado afirmou que as disposições dos arts. 275, 282 e 283 do Código Civil não se aplicariam ao caso, por nem se tratar de direito material (e sim processual), nem de solidariedade decorrente de lei ou contrato, nem de o TCU atuar como credor.

16. É de se reconhecer que o TCU não atua como credor no processamento da tomada de contas especial. O acórdão proferido é que constitui título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução (art. 19 da Lei 8.443/1992). Isso, todavia, não impede que o Tribunal se valha dos conceitos do direito material contidos no Código Civil para pautar a condução do processo de controle externo, cuja normatização expressamente apregoa a existência de responsabilidade solidária entre o agente público que pratica ato irregular e o terceiro que, de qualquer modo, concorra para cometimento do dano (art. 12, inciso I, e 16, § 2º, da Lei Orgânica desta Corte).

17. Neste caso, como ressaltado na instrução, a circunstância de a documentação da execução contratual da ASP não ter sido encontrada não permite afirmar que a então presidente da entidade tenha concorrido para o fato. Embora a ASP tenha buscado provar isso no recurso de reconsideração, não trouxe provas de que a ex-dirigente agiu com excesso de mandato ou violação ao estatuto da entidade, bem como de que ajuizou medidas judiciais contra ela.

18. Desse modo, ainda que a jurisprudência deste Tribunal objeto da súmula 286 estabeleça a possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica de direito privado juntamente com seus dirigentes, esse entendimento não se aplica a este processo, seja porque se consolidou após a edição do acórdão original (art. 1.211 do Código de Processo Civil vigente), seja porque não está evidenciada a participação concorrente da ex-dirigente.

19. E, de toda sorte, está mais do que 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. A título exemplificativo, cito os seguintes precedentes contidos na jurisprudência sistematizada:

- A solidariedade no polo passivo faculta ao credor buscar a satisfação da obrigação em um ou em todos os devedores simultaneamente, sub-rogando-se nos direitos do credor perante os outros devedores aquele que satisfizer a obrigação por inteiro. (acórdão 1.348/2016 – Plenário, relatado pelo ministro Raimundo Carreiro)

- A ausência de um possível responsável solidário no polo passivo não obriga o retorno dos autos para nova citação dos responsáveis, uma vez que 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)

20. Assim, não vejo como acolher a tese de que o não chamamento pelo TCU da ex-presidente da ASP e do Centro de Ensino Unificado de Brasília – Ceub para compor a lide afetaria negativamente a defesa do recorrente. Além de competir a qualquer gestor de dinheiros públicos o ônus da prova, cabe a ele, se quiser, na hipótese de condenação, exercer as ações legais contra aqueles que considera responsáveis pelos ressarcimentos.

21. Lembro que, ante a existência de 41 tomadas de contas especiais que envolvem os mesmos gestores e o reconhecimento de que esse fato poderia gerar certa dificuldade no exercício do direito de defesa na hipótese de que fossem efetuadas citações simultâneas, o relator original determinou, primeiramente, o sobrestamento dos processos e, em momento posterior, a realização de citações com intervalos de 15 dias entre uma e outra, com alerta aos responsáveis de que eventuais obstáculos extraprocessuais à obtenção de documentos ou informações de interesse ao exercício de defesa deveriam ser objeto das medidas judiciais e administrativas cabíveis, “não sendo esta Corte de Contas o foro adequado para dirimir eventuais lesões a direito subjetivo de particulares” (peça 2, p. 10 e 14).

22. Em face do não cumprimento da obrigação da ASP de entregar os documentos relativos à execução contratual, competiria ao recorrente socorrer-se das medidas judiciais cabíveis contra a entidade e/ou seus dirigentes, mas aqui também não há comprovação de que tenha adotado essas providências. Nesta oportunidade, o recorrente não pode se valer da própria inoperância para alegar cerceamento ou comprometimento do contraditório e da ampla defesa.

23. De todo modo, na forma abordada a seguir, não vislumbro possibilidade de a presença da ex-presidente da ASP e do Ceub no feito desonerar a responsabilidade do então secretário de Trabalho e Emprego do DF.

24. Em consequência, considerando que não ficaram caracterizados obstáculos ao exercício do contraditório e da ampla defesa e que 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 (art. 171 do Regimento Interno), descabe reconhecer as nulidades aventadas pelo titular da Serur.

25. Relativamente às demais alegações sobre o mérito do julgamento, com as vênias por divergir do titular da Serur e do representante do MPTCU, penso que deve prevalecer o entendimento do auditor responsável pela instrução, salvo no que diz respeito ao acatamento dos comprovantes de despesa referentes ao valor de R\$ 1.598,98, recolhido aos cofres do Distrito Federal a título de imposto sobre serviços – ISS (peça 12, p. 44, 54 e 69).

26. Neste ponto, não houve erro de cálculo que fundamente a revisão do acórdão recorrido. Na verdade, assiste razão ao MPTCU quando observou que, “ante a ocorrência de dano por falta de comprovação, pela ASP, da efetiva execução de serviços que lhe foram confiados, cabe ao Tribunal buscar a devida e integral recomposição dos cofres federais lesados, nada importando ter havido retenção de tributo nos pagamentos efetuados em favor daquela entidade”.

27. Nos termos do precedente contido no acórdão 552/2014 – Plenário, de minha relatoria, não devem ser compensados no débito os valores retidos no pagamento de faturas contestadas, “eis que caberá à empresa contratada, credora dos eventuais tributos indébitos, buscar sua restituição junto aos órgãos próprios”.

28. Também não prosperam as teses defendidas pelo secretário da Serur e pelo representante do Parquet de afastar a responsabilidade do recorrente pelo débito.

29. Não constam do recurso em tela alegações ou documentos capazes de reformar o juízo feito na deliberação original, que não acatou o entendimento do MPTCU de que os defeitos de concepção do Planfor, e não a atuação dos gestores, teriam sido os fatores determinantes da ocorrência de irregularidades na execução do contrato CFP 61/1999. Mesmo que esses fatores possam ter contribuído para o quadro constatado e que seja inconteste a responsabilidade da ASP, não se nega que os gestores, por ações comissivas ou omissivas, concorreram para cometimento do dano, ainda que não tenham se locupletado dos recursos transferidos ou agido com má-fé ou dolo.

30. Valem aqui as ponderações feitas pelo auditor responsável pela instrução, das quais destaco as seguintes, por se mostrarem relevantes para a convicção acerca da insuficiência dos elementos contidos no recurso de revisão para ensejar o seu provimento:

a) a responsabilização do recorrente não decorreu de falhas isoladas na sua gestão, mas, além da assinatura do contrato com a ASP, de sua negligência ou imprudência na condução do convênio, sobretudo na supervisão e na fiscalização de seus subordinados (atividades da estrita competência do secretário), ou seja, de um conjunto de atos de execução que passaram a ser praticados com infração aos dispositivos legais, de maneira uniforme, por todos os agentes subordinados;

b) diante das inúmeras irregularidades constatadas na execução de diversos ajustes celebrados no âmbito do convênio MTE/Sefor/Codefat 005/1999 (acórdãos 1693/2003, 459/2004, 256/2006, 640/2006, 468/2007, 1467/2007, 487/2008, 784/2008, 903/2009 e 1026/2008, todos do Plenário), a circunstância de o recorrente ter atuado com respaldo das áreas técnicas do órgão, ou mesmo das contratadas, não o isenta de responsabilidade;

c) ainda que os pagamentos indevidamente efetuados não tenham sido diretamente autorizados pelo recorrente, deveriam ser de seu conhecimento, pois a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial;

d) tendo em vista que o Regimento Interno da Seter/DF dispõe ser da competência do secretário coordenar e supervisionar a execução das ações, além de praticar os atos delas decorrentes, mesmo que não configurada conduta dolosa, má-fé ou locupletamento do recorrente, a imputação de responsabilidade subjetiva a ele fundamentou-se na conduta culposa e na existência de nexo entre essa conduta e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com dano ao erário);

e) não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial (2001.34.00.018444-2 – peça 50, p. 59/70), a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com a ASP;

f) embora não pudesse ser exigida do ex-secretário a ciência formal da decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal mencionada na citação, expedida em 1997, antes de o recorrente ingressar na Seter/DF, não parece crível que dela não tenha tomado conhecimento, porquanto cabe a todo gestor proativo certificar-se, ao assumir suas funções, da legislação e de decisões judiciais ou administrativas relevantes para pautar sua atuação;

g) independentemente da existência daquela deliberação (mencionada com o único propósito de ilustrar o grau de desorganização e despreparo de servidores da Seter/DF na condução do convênio e, consequentemente, do contrato firmado com a ASP), competia ao gestor dar a capacitação devida aos servidores do órgão e 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;

h) via de regra, os ocupantes do cargo de secretário de Estado não ostentam a condição de agente político, considerando que, diferentemente dos mandatários de Poder, são eles efetivamente os responsáveis pela gestão das pastas que comandam, e, no caso, o governador do Distrito Federal não foi incluído no rol de responsáveis por não ter praticado atos administrativos, mas apenas atuado politicamente ao celebrar (juntamente com o recorrente) o convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, de modo que não procede a tentativa do recorrente de fazê-lo figurar no polo passivo da tomada de contas especial;

i) a edição do Decreto 20.197/1999, que aprovou minuta padrão para contratos celebrados no âmbito do PEQ/DF, não desnaturou a condição política do governador, uma vez que não importou na prática de ato administrativo ou de execução pelo mandatário do Distrito Federal e em momento algum interferiu ou limitou a gestão técnica e administrativa da Seter/DF, especialmente a fiscalização da execução do contrato pelo órgão;

j) a nomeação do executor técnico não deveria resultar em dificuldades para fiscalização da execução do ajuste, e sim em facilidades; contudo, o que se constatou foi que nem o executor técnico nem o ex-secretário realizaram a contento seus papéis, não se podendo agora atribuir as irregularidades ocorridas à padronização dos contratos, até porque ela contemplava exigências essenciais do art. 55 da Lei 8.666/1993, que visam a evitar pagamentos sem a devida contraprestação;

k) a contratação do Ceub 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, e, no caso, embora se tenha afirmado que a execução do contrato celebrado com a ASP (novembro e dezembro de 1999) ocorreu durante a vigência do ajuste celebrado com o Ceub, os relatórios produzidos por ele não continham informações relativas à ASP, muito possivelmente por falhas na comunicação com a Seter/DF, em vista da falta de provas do repasse das informações por esta para o Ceub (peça 18, p. 8);

l) na ausência de informações equivocadas ou falsas por parte do Ceub a respeito da execução do ajuste, não há como supor que a entidade contratada para auxiliar na fiscalização tenha induzido os gestores da Seter/DF a erro;

m) a decisão judicial adotada na apelação civil 2003.01.1034994-3 (peça 50, p. 42/57) igualmente não socorre o recorrente, porquanto reconheceu a possibilidade de fiscalização de contratos por terceiros contratados pela Administração, mas não tratou de falhas ou deficiências na execução contratual pelo Ceub, especialmente sobre o contrato firmado com a ASP; e

n) não cabe ao Tribunal rever no presente processo o entendimento firmado na apreciação do TC 003.129/2001-6 quanto à responsabilidade do Ceub.

(...)

34. Apenas acrescento que, em situações de regularidade na execução de programa de governo, não veria óbices em seguir o entendimento do secretário de que não haveria razões para que secretário estadual ou distrital fizesse controle especial em contrato irrisório, com executor técnico empoderado e com reduzida carga de trabalho de controle, sem evidências anteriores de má conduta da contratada que já prestara serviços ao Estado e com processos de pagamento atestados e compostos dos documentos requeridos em contrato.

35. No entanto, no cenário de irregularidades delineado nos diversos processos julgados pelo Tribunal referentes ao convênio em vértice, em que “todos os executores técnicos adotaram comportamento uniforme, limitando-se a assinar as faturas”, na falta de maiores informações sobre a carga de trabalho do executor técnico (que muito provavelmente não se referia apenas à fiscalização de dois contratos), não se revela adequado concluir que não houve responsabilidade do recorrente por culpa in vigilando e in elegendo e que ocorreram erros no julgamento do processo.’

Trechos do voto condutor do Acórdão 1.001/2017-Plenário:

‘14. Desde já alinho-me às conclusões aduzidas pelo auditor que instruiu o feito, cuja manifestação adoto como minhas razões de decidir, sem prejuízo dos esclarecimentos que se seguem.

15. Ao conhecer do presente recurso de revisão (peça 157), concordei com o exame de admissibilidade feito no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) deste Tribunal (peças 151 e 152), 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 145, p. 82 e 112, que trazem as edições do DODF com os atos de exoneração, em 05/01/1999, e de nomeação, em 17/02/1999, 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 discutidos nestes autos. Os referidos documentos, portanto, preenchem o requisito estabelecido no artigo 35, III, da Lei 8443/1992, podendo o recurso em apelo ser conhecido.

16. *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/DF1999, em face das exigências contidas no plano.*

17. *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.*

18. *O auditor que instruiu o feito, 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 da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida 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.*

19. *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.*

20. *A maioria das alegações apresentadas no presente recurso intenta reabrir a discussão das alegações de defesa enfrentadas em deliberações anteriores e não os vícios que fundamenta o conhecimento do recurso de revisão, previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992.*

21. *Quanto às teses defendidas pelo titular da Serur, verifico que nenhuma delas foi acolhida por este Tribunal em casos similares que envolveram o mesmo responsável (Acórdãos 371/2017, 3.163/2016 e 2.827/2016, todos do Plenário).*

22. *Em razão disso, para não me estender em demasia na análise deste feito, adoto, como razões de decidir, as ponderações feitas nos votos condutores daquelas deliberações, todas disponíveis no Portal do TCU na Internet, além da instrução do auditor transcrita no relatório precedente.*

23. *O argumento trazido pelo MPTCU, no sentido de que a precariedade da concepção e da execução do Planfor, associada à ausência de estrutura de fiscalização da Seter, afastaria a responsabilidade dos dirigentes pelas irregularidades no contrato em exame, foi enfrentado, tanto no acórdão originário, quanto na deliberação proferida em sede de recurso de reconsideração. Em ambas as oportunidades, o TCU não acolheu a linha defendida pelo Parquet, uma vez que, ao analisar a responsabilidade do ora recorrente, o acórdão originário levou em consideração tais aspectos e, mesmo assim, considerou o Sr. Tartuce responsável pelos problemas recorridos.*

24. *Para melhor clareza do tema, peço vênias para transcrever excerto do voto condutor da deliberação recorrida, verbis:*

‘48. 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.

49. 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.

50. As falhas detectadas no processo de seleção e contratação das entidades, bem como as irregularidades verificadas durante a execução dos contratos sob comento, apontam para um quadro de descalabro administrativo, o qual decorreu, em grande parte, da conduta omissiva do então titular da Seter, que não forneceu aos seus subordinados os meios materiais e o treinamento necessário ao fiel desempenho das atribuições daqueles servidores nem deu cumprimento às seguidas determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

[...]

61. Saliento, ainda, a precariedade das condições de trabalho propiciadas pela Seter aos executores técnicos, a qual foi atestada pela unidade técnica. Causa espécie que o titular da Seter não tenha adotado as providências necessárias no sentido de munir esses executores de todas as condições necessárias ao bom e fiel cumprimento de suas atribuições. Afinal, eles eram os responsáveis pelo fornecimento das informações que fundamentaram a liquidação da despesa e possibilitaram a realização do pagamento às entidades contratadas. Acrescento que, ao indicar servidores para o exercício cumulativo de várias funções, o Secretário da Seter praticou um ato imprudente, pois era possível antever que esses servidores não teriam condições de acompanhar a execução de todos esses contratos, o maior dos quais visava treinar 48.000 alunos, que comporiam 1.920 turmas de 25 alunos cada.'

25. Por anuir à análise realizada nos julgados precedentes, reiterada nesta oportunidade pela manifestação da Serur a qual adotei com razões de decidir, não acato o argumento apresentado pelo Parquet de Contas.

(...)

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. 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). ”

Quanto aos demais argumentos recursais apresentados pelo ex-secretário, o AUFC-instrutor os tratou com propriedade, tornando despicienda a adução de considerações adicionais, de fato e de direito, sobre a matéria.

Com essas considerações, incorporo a minhas razões de decidir as análises expendidas no excerto acima e na instrução oferecida pelo AUFC da Serur, transcrita no relatório, e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de junho de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator