

TC 007.152/2006-3

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.

Unidades: Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e Secretaria de Estado do Trabalho do Distrito Federal – SET/DF.

Recorrente: Jáffer de Oliveira Aréco (CPF 161.887.052-15).

Advogado: Arquimedes Camelo de Raiva (OAB/DF 5.366), procuração à peça 49.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Recursos Transferidos no âmbito do Planfor. Comprovação da execução parcial do ajuste firmado. Irregularidade das contas do executor técnico, com débito solidário com a instituição contratada. Contas regulares com ressalva dos demais gestores. Acórdão 2.817/2008 – 1ª Câmara. Recurso de Revisão. Conhecimento. Negativa de provimento. Proposta para o MP/TCU interpor recurso de revisão com o objetivo de reabrir as contas dos demais gestores.

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Jáffer de Oliveira Aréco (peça 51) em face do Acórdão 2.817/2008 – 1ª Câmara (peça 37, p. 40-53), cuja parte dispositiva transcreve-se, a seguir, em atenção ao artigo 69, inciso I, do Regimento Interno/TCU:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada em decorrência da Decisão n. 1.112/2000 – Plenário, relativa à auditoria realizada para apuração de denúncias veiculadas na mídia acerca da malversação de recursos da União no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor, em que se examina o Contrato CFP n. 034/2000, firmado entre a Secretaria do Trabalho, Direitos Humanos e Solidariedade do Distrito Federal – STDHS/DF (atual Secretaria de Estado do Trabalho do DF – SET/DF) e o Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno – IIDFE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar regulares com ressalva as contas de Edimar Braz de Queiroz, Cláudia Alves Marques e Maria da Guia Lima Cruz, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, dando-se quitação aos responsáveis na forma dos arts. 18 e 23, inciso II, da referida lei;

9.2. julgar, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, e 19, **caput**, da Lei n. 8.443/1992, irregulares as contas do Sr. Jáffer de Oliveira Aréco;

9.3. condenar o Sr. Jáffer de Oliveira Aréco e o Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno – IIDFE, solidariamente, ao pagamento do valor de R\$ 78.642,00 (setenta e oito mil, seiscentos e quarenta e dois reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora desde 27/12/2000 até a data do efetivo pagamento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992; e

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Distrito Federal, a teor do disposto no art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992, assim como ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada em decorrência da Decisão 1.112/2000 – Plenário, fruto de auditoria que apurou denúncias veiculadas na mídia a respeito da malversação de recursos federais repassados ao Distrito Federal, em 1999, no âmbito do Convênio MTE/SEFOR/Codefat 005/1999 e seu Termo Aditivo 02/2000, inserido no Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor (peça 37, p. 50).
3. O voto condutor da decisão recorrida informa que foram celebrados diversos contratos para a execução do convênio. Assim, o Tribunal determinou a instauração de tomadas de contas especiais para cada entidade contratada, quando constatados indícios de irregularidades (peça 37, p. 50).
4. Nesse sentido, o objeto desta TCE foi analisar o **Contrato CFP 034/2000**, assinado entre a antiga Secretaria do Trabalho, Direitos Humanos e Solidariedade do Distrito Federal – STDHS/DF (atual Secretaria de Estado do Trabalho do DF – SET/DF) e o Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno – IIDFE, cujo objeto “a contratação dos serviços de entidades executoras para Qualificar/Requalificar 2.000 (dois mil) alunos clientela ‘A’, prioritárias do PLANFOR, para execução do Plano de Educação Profissional do Distrito Federal/2000 constante do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT N° 005/99 STDHS” (peça 16, p. 17, e peça 37, p. 50).
5. Como indica a proposta da entidade contratada (IIDFE), os cursos seriam ministrados em sua sede, em Sobradinho e as aulas teriam a duração de quatro horas diárias, com turnos matutino, vespertino e noturno, em média para 25 alunos (peça 37, p. 50).
6. Constatada a insuficiência de documentos comprobatórios da execução do contrato, a responsabilidade foi inicialmente imputada ao Senhor Edimar Braz de Queiroz (ex-Secretário da STDHS/DF, executor do Convênio com o MTE e Gestor do Plano Estadual de Qualificação/PEQ/DF-2000), à Senhora Cláudia Alves Marques (ex-Secretária Adjunta da STDHS/DF e ordenadora de despesas do PEQ/DF-2000), à Senhora Maria da Guia Lima Cruz (ex-Subsecretária de Emprego e Renda SER/STDHS/DF, encarregada da análise/aprovação dos projetos e ordenadora de despesas), ao Senhor Jáffer de Oliveira Areco (Executor Técnico do Contrato CFP 034/2000) e ao Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno/IIDFE (peça 37, p. 50).
7. Acolhendo as conclusões da Unidade Técnica, referendadas pelo MP/TCU, o Ministro-Relator considerou que não foram apresentadas as listas de frequência de 10 turmas (de n°s: 33, 34, 35, 36, 37, 38, 349, 354, 355 e 356). Dessa forma, a entidade teria qualificado apenas 1.516 alunos, não alcançando o mínimo previsto no Manual de Orientações Depro/STDHS do Planfor/DF, de 1.600 alunos.
8. Além disso, foram constatadas irregularidades em diversas listas de frequência, como: concomitância de horário e período nas aulas ministradas por um mesmo professor para turmas distintas e inconsistências nas assinaturas de diversos instrutores. Estas ensejaram a diminuição no número de alunos comprovadamente treinados para **829**, caracterizando a **execução parcial do contrato** (peça 37, p. 50-51).
9. Dessa forma, foi calculado o débito de R\$ 78.642,00, considerando (peça 37, p. 51):
 - a) a diferença entre o mínimo de alunos previsto no referido manual (1.600) e o número de alunos comprovadamente treinados (829) e
 - b) os dados informados pela própria entidade contratada, que, de acordo com as cláusulas primeira e quinta do contrato, recebeu R\$ 204.000,00 para treinar 2.000 alunos, a um custo unitário de R\$ 102,00.
10. Ainda de acordo com o voto condutor da decisão recorrida, em apurações similares, para fins de comprovação da execução do contrato, o Tribunal vinha exigindo a demonstração de três elementos fundamentais de qualquer treinamento: instrutores, treinandos e instalações físicas. No caso concreto, as inconsistências verificadas nas folhas de frequência fragilizam documento imprescindível

para comprovar esses elementos, o que ensejou a conclusão no sentido de que o ajuste foi executado apenas parcialmente (peça 37, p. 51).

11. Caracterizado o débito, o Ministro-Relator atribuiu a responsabilidade pelo ressarcimento à entidade beneficiária dos recursos (IIDFE) e ao executor técnico do contrato – Senhor Jáffer de Oliveira Areco. Isto, pois embora este tenha alegado que conferiu as listas de frequência com os lançamentos efetuados no sistema de informações gerenciais sobre ações de emprego (Sigae), não identificou as irregularidades descritas, tendo atestado a execução integral do objeto do contrato (peça 37, p. 51).

12. Quanto aos três outros agentes aos quais, inicialmente, também havia sido imputada a responsabilidade pelo débito, o Ministro-Relator entendeu que suas contas deveriam ser julgadas regulares com ressalva, pois teriam cumprido os requisitos contratuais para a liberação dos pagamentos. Eis que, a seu ver, não havia obrigação contratual no sentido de que a entidade contratada deveria apresentar documento adequado para receber as parcelas, bastando estar comprovado o cumprimento das metas atestado pelo executor técnico (peça 37, p. 51).

13. Assim, o Relator propôs que as contas do Senhor Jáffer de Oliveira Areco fossem julgadas irregulares e que o executor técnico fosse condenado, em solidariedade com o IIDE, a ressarcir o débito apurado, encaminhamento acolhido pela Primeira Câmara ao proferir o **Acórdão 2.817/2008** (peça 37, p. 51-53).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

14. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 52-54), ratificado à peça 56, pelo Ministro-Relator Raimundo Carreiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Argumentos: não era sua atribuição apresentar e guardar as listas de frequência e os serviços referentes às turmas questionadas foram prestados.

15. Após defender a tempestividade e o cabimento do recurso, informa que, em 17/10/2000, foi designado executor técnico do Contrato 034/2000 (portaria publicada no DODF de 17/10/2000) (peças 16, p. 5, e 51, p. 1-2). Entretanto, a portaria não teria mencionado suas atribuições nessa função e a Secretaria de Trabalho, Direitos Humanos e Solidariedade (STDHS/DF) não o treinou nem disciplinou quais seriam suas obrigações no exercício dessa função (peça 51, p. 2).

16. Garante que se esforçou na função, mas que era humanamente impossível estar ao mesmo tempo (fiscalizar e acompanhar) nas diferentes turmas, até porque sua jornada de trabalho era das 8h às 12h e das 14h às 18h (peça 51, p. 2-3).

17. Alega que o Relatório Final da Comissão Especial instituída pela STDHS/DF descreveu que no ano 2000 passou a ser solicitada formalmente a folha de frequência ao final dos cursos. Entretanto, a liberação dos pagamentos não dependia desse documento. Além disso, a comissão teria registrado que, em média, o executor técnico ficava responsável pelo acompanhamento de 10.000 treinandos, o que equivaleria a aproximadamente 400 salas de aula funcionando simultaneamente em locais diversos, sendo, portanto, impossível cumprir a legislação (peças 43, p. 46-49, e peça 51, p. 3-4).

18. Afirma que mesmo com esse relatório de 2001 as autoridades superiores decidiram manter a mesma sistemática e atribuir a culpa à não inclusão das listas de frequência das turmas impugnadas nos processos de pagamento (peça 51, p. 4).

19. O recorrente aduz que não tem condições financeiras para arcar com o débito que lhe foi imputado e que não contribuiu com a irregularidade. Garante que nenhum documento atribui ao executor técnico a obrigação de apresentar ou guardar listas de frequência dos alunos

qualificados/requalificados. Esta atribuição seria das autoridades superiores da STDHS/DF, responsáveis pelos pagamentos. Assim, questiona como os pagamentos poderiam ter sido realizados sem a apresentação das listas em questão, afirmando, ainda, que a resposta estaria na defesa apresentada pelo Senhor Edimar Braz de Queiroz e pelas Senhoras Maria da Guia Lima Cruz e Cláudia Alves Marques (peças 36, p. 31-57, e 51, p. 5-6).

20. Acrescenta que a obrigação atribuída pelo TCU ao executor técnico de apresentar as listas de frequência contraria as Cláusulas Terceira e Quarta, item 1, do Contrato CEP 034/2000, assim como não consta dos dezoito itens do anexo 1, do Parecer Técnico 041/2000-DEPRO/SER/STDHS, que indica um rol de obrigações para o executor técnico (peças 40, p. 23-28, e 51, p. 6).

21. Para comprovar a execução dos serviços, o recorrente afirmou ter solicitado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) cópias das fichas cadastrais, das listas de frequência das turmas 33, 34, 35, 36, 37, 38, 349, 354, 355 e 356, da relação nominal dos alunos inscritos nos cursos no ano 2000, com informações de endereço, telefone, nome da mãe, etc, referente ao Contrato 034/2000 (peça 51, p. 6 e 9-10).

22. Alega que o MTE forneceu quadro demonstrativo com a relação nominal dos alunos, contendo nomes de suas mães e respectivos endereços, referente ao ano 2000, extraída da base de dados do órgão. Esse documento, que, segundo o recorrente, é dotado de fé-pública (artigo 19, inciso II, da Constituição Federal), trataria das turmas solicitadas pelo TCU.

23. Assim, argumenta que se a STDHS forneceu os nomes ao MTE para alimentar sua base de dados e prestar contas, pode-se concluir que a obrigação para a apresentação das listas era da STDHS/DF. Comprova-se, ainda, que foram prestados os serviços referentes a essas turmas (peça 41, p. 7 e 11-15).

24. O recorrente afirma, ainda, que entrou em contato com alguns dos alunos dessas turmas, tendo obtido a confirmação da realização dos cursos, conforme declarações trazidas junto a seu recurso (peça 51, p. 7 e 16-29). Não conseguiu encontrar todos, a seu ver, em decorrência do longo tempo transcorrido e da necessidade de essas pessoas (carentes) mudarem de endereço com o aumento nos valores dos aluguéis (peça 51, p. 7).

25. Inclusive, registra que alguns dos ex-alunos se prontificaram a prestar depoimento em qualquer órgão ou Tribunal para comprovar a realização dos cursos em questão (peça 51, p. 7).

Pedido:

26. Ao final, requer o recebimento do recurso, com a concessão de efeito suspensivo, e, no mérito, que seja provido, de forma que suas alegações sejam acolhidas e suas contas julgadas regulares (peça 51, p. 8).

Análise

27. O recorrente foi citado pelo Tribunal, na qualidade de executor técnico do Contrato CFP 034/2000 (designado pela Portaria de 18/9/2000), para apresentar alegações de defesa em relação às seguintes irregularidades (peça 36, p. 1-4 e 21):

Inexecução do Contrato CFP 034/2000, em função da ausência de documentos comprobatórios exigidos nos processos e/ou solicitados pelo MTE, os quais não foram suficientes para a comprovação do cumprimento das responsabilidades contratuais e legais, por ter deixado de acompanhar, fiscalizar e zelar pela efetiva realização das ações contratadas relativas ao PEQ/DF-2000, em detrimento das obrigações insertas na cláusula 3.2 do Convênio MTE/Sefor/Codefat 05/99, no art. 36, inciso I, da IN/STN 01/97, no art. 145 do Decreto 93.872/86 e as recomendações e determinações feitas pelo Tribunal de Contas do DF na Decisão/TCDF 7.488, de 04/11/1997, e por ter atestado indevidamente a execução contratual, não efetivamente comprovada, com inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos à Fundação Moema Leão, conforme estabelece a Lei 4.320/64,

art. 62, o Decreto 93.872/86, art. 38, c/c o art. 12, parágrafo único, 13, inciso II e §3º, III, letra “a”, e V, e o art. 59, caput, inciso II e §2º do Decreto GDF 16.098/94.

Débito solidário no valor de R\$ 204.000,00 [...]

28. Embora, na descrição da irregularidade no ofício de citação, tenham sido mencionados pagamentos à Fundação Moema Leão, por equívoco (peça 35, p. 27), no lugar do Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno (IIDFE), o documento deixou claro que se tratava do Contrato CFP 034/2000, firmado entre a Secretaria de Trabalho, Direitos Humanos e Solidariedade do Distrito Federal (STDHS/DF) e o IIDFE, motivo pelo qual se considera que não houve qualquer prejuízo para a sua defesa não ensejando, portanto, a declaração de nulidade da citação (artigo 171, do Regimento Interno/TCU).

29. Pesquisa realizada no sistema e-TCU, do Tribunal, indica que a referida fundação foi arrolada como responsável em um único processo no TCU, a Tomada de Contas Especial – TC 007.542/2006-9, juntamente com o Senhor Edimar Braz de Queiroz e as Senhoras Cláudia Alves Marques e Maria da Guia Lima Cruz, gestores da STDHS/DF, cujas contas foram julgadas regulares com ressalva por meio do Acórdão 2.412/2008 – 1ª Câmara.

30. Ao não acolher as alegações de defesa do recorrente na presente TCE, o Ministro-Relator assim descreveu sua conduta irregular, na proposta de deliberação do acórdão recorrido (peça 37, p. 51):

9. Pelo exposto nos autos, entendo pertinente a proposta formulada nos pareceres, no que diz respeito à responsabilidade pelo ressarcimento ao Erário, que é da empresa beneficiária dos recursos federais e do Executor Técnico do Contrato. **Apesar de o Sr. Jáffer de Oliveira Areco alegar que conferiu as listas de frequência em confronto com os lançamentos efetuados no Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego – Sigae, as diversas irregularidades apuradas não foram por ele identificadas, que atestou a execução do objeto contratado.**

31. Ainda de acordo com a fundamentação da decisão recorrida, o entendimento de que houve apenas a execução parcial do objeto do contrato e, por conseguinte, a ocorrência de dano ao erário, decorreu da ausência de 10 listas de presença e das inconsistências verificadas em outras (peça 37, p. 50-51).

32. Compulsando os autos, verifica-se que realmente há listas de presença indicando a realização de cursos, pelo mesmo instrutor, no mesmo horário, em turmas distintas, conforme indicado no quadro à peça 37, p. 43, item 29. Ademais, como apontado no quadro constante do item 31, da página seguinte, há assinaturas bem discrepantes entre si referentes a dez instrutores. Tais inconsistências são bastante evidentes.

33. Registre-se que, em sua defesa, o recorrente afirmou, expressamente, que conferiu as listas com os lançamentos realizados no Sigae (peça 37, p. 10), ou seja, que manuseou tais documentos.

34. Ainda de acordo com os autos, o Senhor Jáffer de Oliveira Areco visitou o local de realização dos treinamentos apenas três vezes: em 25/10/2000 (peça 18, p. 17-20), 21/11/2000 (peça 18, p. 13-16) e 28/11/2000 (peça 20, p. 19-22). Mesmo assim, atestou a execução da totalidade dos serviços, conforme relatórios parciais às peças 16, p. 28, 18, p. 38, e relatórios finais à peça 20, p. 35 e 37.

36. Ora, a Cláusula Quinta do Contrato CFP 034/2000 estabelecia que os pagamentos seriam realizados com a apresentação das respectivas faturas, devidamente atestadas pelo executor do Contrato (peça 16, p. 19-20), e a Cláusula Quarta, da avença, estabelecia que era obrigação do Distrito Federal, por meio da STDHS/DF, acompanhar a implantação e o desenvolvimento do objeto do contratado.

37. Acrescente-se que a Lei 8.666/1993 dispõe que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (artigo 67). No caso concreto, o Senhor Jáffer de Oliveira Areco foi designado executor técnico do Contrato 034/2000 por meio de Portaria de 17/10/2000 (peça 4, p. 32).

38. Assim, como atestou a realização dos serviços apesar das inconsistências evidentes constatadas nas listas de presença que ele confirma ter manuseado; da ausência das listas de dez turmas e de só ter visitado o local de realização dos cursos em três oportunidades, sua responsabilidade pelo dano apurado está adequadamente caracterizada. Esperava-se, pelo menos, que o recorrente tivesse conferido as informações constantes das listas e que tivesse realizado mais visitas no local. Agiu, portanto, com culpa e sua conduta foi decisiva para a ocorrência do dano.

40. Alega que seu ato de designação não descrevia minuciosamente suas atribuições como executor técnico e que o órgão não o treinou. Ocorre que tal descrição não se mostrou necessária, pois, como visto, restou demonstrado que ele atestou a execução dos serviços e analisou as listas de presença.

41. Quanto à falta de treinamento pelo órgão, sabe-se que ninguém pode se escusar de cumprir a lei alegando que não a conhece (artigo 3º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Embora essa norma não possa ser vista de maneira absoluta, pois, na prática, não é possível conhecer todas as normas do ordenamento jurídico pátrio, não se pode admitir que um gestor não conheça as principais consequências do ateste da execução de um serviço.

42. Alega que era impossível acompanhar todas as turmas. De fato, o acompanhamento diário e concomitante de todas as turmas, que somariam 2.000 alunos, não se mostra uma tarefa fácil. Entretanto, o número comprovado de apenas três visitas indica uma falta de comprometimento do recorrente em relação à fiscalização da execução do contrato.

43. Ressalte-se que o recorrente não comprovou documentalmente ter adotado medidas com vistas a um acompanhamento mais adequado e eficiente, mas que, por algum motivo alheio a sua vontade, não teria sido possível implementar.

44. O Senhor Jáffer de Oliveira Areco alega que os pagamentos não estavam condicionados à apresentação das listas de presença. Entretanto, como já ressaltado, havia previsão contratual no sentido de que os pagamentos deveriam ser feitos somente após o ateste do recorrente, que manuseou as listas e atestou os serviços, apesar das inconsistências evidenciadas.

45. Ressalte-se que não lhe foi atribuído o dever de guardar as listas, mas apenas de tê-las analisado diligentemente a fim de atestar a adequada realização dos treinamentos contratados.

46. Em relação às cópias dos documentos trazidas aos autos juntamente com seu recurso (peça 51, p. 9-29), verifica-se que não afastam as inconsistências nas listas de presença que ensejaram sua condenação nem supre a ausência das listas de dez turmas nos autos. Trata-se de: solicitação ao MTE, tabelas com os nomes e endereços de supostos treinandos daqueles cursos e declarações atribuídas a alguns alunos que teriam cursado os treinamentos em questão.

47. Dado o baixo valor probatório conferido às declarações de terceiros no âmbito do TCU (artigo 298, do Regimento Interno/TCU c/c artigo 368, do Código de Processo Civil) e que o documento do MTE não atesta a realização dos treinamentos, deve ser mantido o entendimento no sentido da inexecução parcial do objeto contratado junto ao IIDFE.

48. O recorrente alega ainda não ter condições financeiras para arcar com o débito e que não contribuiu para a irregularidade. Como exposto nesta instrução, entretanto, restou caracterizada a sua conduta culposa que contribuiu para a ocorrência do dano ao erário apurado nestes autos. Todavia, entende-se que não foi o único responsável.

49. É mister destacar que as irregularidades apuradas no âmbito do Planfor não são novidade para o TCU, já tendo sido alvo de diversos processos no âmbito desta Corte de Contas decorrentes da Decisão 1.112 - Plenário. Nesse sentido, restou consignado, no voto condutor do Acórdão 1.132/2007 – Plenário:

3. A SPPE/TEM, em 1999, repassou ao GDF a quantia de R\$ 24.486.000,00 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil reais), para a execução do PEQ [Plano Estadual de Qualificação] apresentado por ocasião da aprovação do convênio MTE/Sefor/Codefat n° 5/1999 e de seu Termo Aditivo n° 1/1999, os quais previam o treinamento de 148.000 pessoas no Distrito Federal naquele exercício. A Seter/DF utilizou esses recursos para contratar, sem licitação, entidades selecionadas por uma Comissão de Habilitação em consonância com o disposto no Edital n° 2/1998.

4. Tem sido identificadas irregularidades nos processos do PEQ/DF-1999, 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 dos contratos**. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

5. Nesta assentada, cuida-se do Contrato CFP n° 18/1999

[...]

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 idéia 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. (original sem grifo).

50. Quando da prolação do Acórdão 1.856/2005 – Plenário, que cuidou das irregularidades apuradas no Contrato CFP 12/1999, o Ministro-Relator consignou em sua fundamentação:

8. Iniciarei a análise do mérito das presentes contas verificando a existência de dano ao erário. Compulsando os presentes autos, constatei que existiam regras contratuais que condicionavam o pagamento dos serviços executados. Entretanto, essas regras não foram observadas pela Seter/DF, pois **as parcelas foram pagas sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações da integral execução dos treinamentos contratados**. Aduzo que a unidade técnica apresentou uma extensa relação de irregularidades verificadas na execução dos contratos sob enfoque. Apesar de ter sido concedida oportunidade de defesa aos responsáveis, essas irregularidades não foram ilididas **nem foi comprovada a execução integral do objeto contratado**, o que legitimou a proposta de imputação de débito aos citados. Ademais, não foram apresentados documentos que comprovassem a adequada destinação dos recursos recebidos pela União Educacional Assembléia de Deus Elim.

9. **Foram constatadas graves falhas no processo de atesto pelo executor técnico da prestação dos serviços** cobrados pela UEADE, as quais ocasionaram o pagamento de despesas não comprovadas. Assim sendo, o fato de o executor ter atestado a prestação dos serviços não pode ser considerado um meio de prova idôneo.

[...]

14. Com supedâneo no acima exposto, entendo que os documentos acostados aos autos pela UEADE e pelos demais responsáveis não são aptos a demonstrar a integral execução contratual, tendo em vista os indícios de irregularidades detectados nestes autos. Acrescento que **os**

instrumentos de controle comprovadamente falharam na sua função de garantir que um serviço contratado só fosse pago quando efetivamente prestado. Ademais, em conformidade com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve demonstrar sua correta aplicação, o que não ocorreu no presente caso. (original sem grifos).

51. Transcrevem-se, ainda, trechos dos votos condutores do Acórdão 913/2009 – Plenário e 1.026/2008 - Plenário, respectivamente, retratando situação similar:

Acórdão 913/2009 – Plenário:

4. Nesta assentada, cuida-se do contrato CFP 026/1999, celebrado em 20/7/1999, no valor original de R\$ 450.000,00, sendo R\$ 266.415,22 recursos do FAT e R\$ 183.584,78 recursos do Governo do Distrito Federal, tendo por objeto a realização de projeto especial de supervisão e acompanhamento técnico gerencial das ações relativas ao Planfor/99 que seria efetivado mediante a execução das programações propostas pelo Uniceub.

5. Os responsáveis solidários qualificados nos autos foram devidamente citados para apresentar alegações de defesa ou recolher os débitos imputados, em razão das irregularidades descritas na instrução inicial destes autos e reproduzidas nos subitens 9.1 a 9.5 da instrução adotada no relatório precedente, destacando-se a **inexecução parcial do Contrato CFP 026/99 como a principal dessas irregularidades.**

6. Conforme assinado pela unidade técnica, a inexecução contratual encontra-se **delimitada pela ausência da totalidade dos relatórios mensais e semanais** constantes da proposta do Uniceub, que teriam de ser entregues à Seter/DF, bem como pela **não fiscalização em campo da execução de todos os contratos firmados com as entidades parceiras**, sendo que a atuação da referida instituição de ensino não alcançou a totalidade das entidades executoras do programa. (original sem grifos).

Acórdão 1.026/2008 – Plenário:

11. Após compulsar os autos, verifiquei que **os documentos apresentados pela entidade contratada com o fito de demonstrar a execução do objeto avençado apresentam diversas inconsistências, tais como a ausência de assinatura e de data ou a indicação de competências profissionais incompatíveis com a idade dos treinandos.** Ademais, não foram acostados aos autos diversos documentos que seriam fundamentais para comprovar o adimplemento do objeto avençado, como, por exemplo, comprovantes do recolhimento dos encargos previdenciários decorrentes da execução do contrato em tela ou comprovantes de pagamento de despesas diretamente relacionadas com esses cursos. Finalmente, deve-se considerar **a existência de documentos que contém informações divergentes.**

12. Com supedâneo no acima exposto, entendo que **os documentos acostados aos autos pelo Senater e pelos demais responsáveis não são aptos a demonstrar a execução contratual**, tendo em vista os indícios de irregularidades detectados nestes autos. Acrescento que os instrumentos de controle comprovadamente falharam na sua função de garantir que um serviço contratado só fosse pago quando efetivamente prestado. Ademais, em conformidade com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve demonstrar sua correta aplicação, o que não ocorreu no presente caso. Consequentemente, o débito a ser imputado aos responsáveis deve ser de R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais), em valores históricos.

52. Resta claro, portanto, a partir da situação à época retratada por essas transcrições, que a responsabilidade pelo dano apurado nestes autos não deve se limitar ao executor técnico e à instituição contratada, tendo uma origem em escalões superiores, que detinham a atribuição de organizar e definir procedimentos relativos às diversas contratações. Apesar de algumas das apurações acima transcritas se referirem a Contratos firmados em 1999, os fatos apurados nestes autos demonstram que o descontrole e a falta de zelo com a utilização dos recursos públicos se manteve em 2000. Eis que as medidas que o Senhor Edimar Braz de Queiroz afirmou ter adotado (peça 37, p. 42, item 22) não foram eficazes, conforme evidenciado nesta TCE.

53. Além da conduta culposa do fiscal do contrato já caracterizada nesta instrução, foi de extrema relevância para a inexecução parcial do contrato a conduta do gestor máximo da STDHS/DF, **Senhor Edimar Braz de Queiroz**, que assinou o Contrato CFP 034/2000 com o Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno (IIDFE) (peça 16, p. 17-22), prevendo o treinamento de 2.000 alunos, sem estabelecer e executar controles adequados para a aplicação dos recursos recebidos pelo DF e oriundos do FAT, e da **Senhora Cláudia Alves Marques**, que, na qualidade de secretária adjunta da STDHS/DF, agindo por delegação de competência, designou o Senhor Jáffer de Oliveira Aréco executor técnico do Contrato CFP 034/2000 (peça 4, p. 32).

54. Além de quedar demonstrado que o recorrente não agiu com zelo, devendo responder pelo débito apurado, também fica evidente que a forma de execução indireta dos serviços, adotada pela STDHS/DF, por meio de contratações desprovidas de controles eficazes quanto a suas execuções, foi fundamental para a irregularidade ensejadora do débito calculado nesta TCE.

55. Mais grave se torna a conduta dos gestores do escalão superior da STDHS/DF, quando se considera a Decisão 7.488, de 4/11/1997, do Tribunal de Contas do Distrito Federal (Processo 5.654/1996), proferida três anos antes da ocorrência apurada nestes autos (peça 35, p. 26), por meio da qual a Corte de Contas Distrital expediu, dentre outras, as seguintes recomendações:

b) recomendar à Secretaria de Trabalho que: b.1) promova treinamento visando prover seus servidores das informações referentes às normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal, uma vez que foi observado que os executores técnicos da Secretaria de Trabalho, responsáveis pelos contratos firmados com as instituições de ensino, desconhecem as atribuições a eles conferidos por tais normas, como, por exemplo, atestam a execução de serviços antes do início dos mesmos; b.2) implante rotinas de controle interno com o objetivo de acompanhar os procedimentos adotados pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, em especial, procedimento para recepção e conferência de comprovantes de despesas realizadas por essas entidades; b.3) promova alteração na forma de atestar a execução de serviços constantes das faturas apresentadas pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, de forma que tal atestação só possa ocorrer após a efetiva execução dos serviços, conforme as normas de execução orçamentária (Decreto nº 16.098/94, art. 13, inciso II e § 3º); [...]

56. Sobre essa decisão do TCDF, foi aduzido, no voto condutor do Acórdão 1.132/2007 – Plenário:

51. Ênfase que as recomendações do TCDF (Decisão nº 7.488, de 04/11/1997 - Processo nº 5.654/1996), a seguir transcritas, visaram evitar a repetição dos erros detectados no Planfor dois anos antes dos fatos analisados nestes autos:

[...]

52. Patente está que o atendimento a essas recomendações, que dependia de uma decisão administrativa dos gestores da Seter, teria permitido a significativa melhoria do sistema de controle da aplicação dos recursos federais transferidos ao DF sob a égide do Planfor e, por via de consequência, teria sido evitado o cometimento da maior parte das falhas apontadas em todas as TCE instauradas tendo por objeto a execução do PEQ/DF em 1999. O que, em última análise, tornaria extremamente improvável a ocorrência do dano ao erário que ora se apura. A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que a fiscalização hierárquica (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619): "É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia."

57. Assim, embora o acórdão ora recorrido tenha afastado a responsabilidade do Senhor Edimar Braz de Queiroz e da Senhora Cláudia Alves Marques pelo débito, com o fundamento de que cumpriram os requisitos contratuais para a realização dos pagamentos (peça 37, p. 51, item 10),

ignorou-se que **esses mesmos agentes foram os responsáveis por elaborar as cláusulas contratuais que geraram as obrigações para as partes e por organizar todo o controle da execução indireta dos treinamentos por meio da entidade contratada.**

58. Há que se considerar, ademais, as consequências das condutas dos gestores superiores da secretaria do DF, que não se restringem ao débito apurado nesta Tomada de Contas Especial, mas alcançam diversas outras TCEs instauradas para apurar os fatos relacionados a outros contratos firmados pelo órgão distrital.

59. Em adição, não se pode aceitar que esses gestores não agiram com culpa, porque confiaram nos atestes realizados pelo Senhor Jáffer de Oliveira Areco (peça 37, p. 42), tendo em vista os frágeis controles e procedimentos estabelecidos pela própria STDHS/DF. Cita-se, como exemplo, a designação de apenas um fiscal para acompanhar o treinamento de 2.000 alunos, sem qualquer estabelecimento prévio de procedimentos de controle eficazes a serem seguidos.

60. Ressalte-se que o Senhor Edimar Braz de Queiroz e a Senhora Cláudia Alves Marques foram adequadamente citados pelo Tribunal para responder sobre esses fatos, tendo exercido seus direitos à ampla defesa e ao contraditório nos presentes autos (peças 35, p. 43-46, e 36, p. 5-8).

61. Ademais, constata-se que o Tribunal, em outros processos que apuraram irregularidades no Planfor, decidiu responsabilizar também o próprio secretário do emprego e renda do DF, a exemplo dos Acórdãos 1.132/2007, 1.856/2005 e 913/2009, todos do Plenário, por entender que sua conduta foi determinante para a ocorrência das irregularidades.

62. Por fim, restaria caracterizada também a omissão do MTE quanto à supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução do plano de trabalho, previstos nas Cláusulas Terceira e Oitava do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 5/99 (peça 1, p. 11 e 16). Entretanto, como o Tribunal já aplicou multa ao Senhor Nassim Gabriel Mehedff, secretário de políticas públicas de emprego do MTE à época, pela falta de fiscalização *in loco* do Convênio e pela falta de verificação do atingimento do objeto na apreciação e aprovação da prestação de contas, não se mostra necessário analisar as condutas dos gestores do Ministério, considerando, inclusive, o longo transcurso de tempo desde os fatos apurados até o presente.

63. Entretanto, em relação ao Senhor Edimar Braz de Queiroz e à Senhora Cláudia Alves Marques será proposto que o MP/TCU avalie a conveniência de interpor recurso de revisão, com fundamento no artigo 288, §2º, do Regimento Interno/TCU, visando à inclusão desses gestores no polo passivo da obrigação de ressarcir o débito apurado nesta TCE, tendo em vista que resta evidente que suas condutas contribuíram de forma determinante para o dano ao erário.

64. Destaque-se que o acórdão condenatório foi proferido em sessão de 2/9/2008 (peça 37, p. 52) e publicado, no D.O.U., em **5/9/2008** (peça 52, p. 1) e que **o prazo para a interposição desse recurso é de cinco anos** (artigo 288, *caput*, do Regimento Interno/TCU).

65. Quanto ao recurso interposto pelo Senhor Jáffer de Oliveira Aréco será proposto o seu não provimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior remessa ao MP/TCU, propondo:

- a) conhecer o Recurso de Revisão interposto pelo Senhor Jáffer de Oliveira Aréco, com fulcro nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) sugerir ao *parquet* especializado que avalie a conveniência da interposição de recurso de revisão contra o Acórdão 2.817/2008 – 1ª Câmara, com base no artigo 288, §2º, do Regimento



Interno/TCU, para incluir o Senhor Edimar Braz de Queiroz e a Senhora Cláudia Alves Marques no polo passivo da obrigação de ressarcir o débito apurado nesta TCE;

- c) dar ciência às partes e aos órgãos/entidades interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, 4ª Diretoria, em 1/4/2013.

(assinado eletronicamente)

Adriano J. F. Rodriguez
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6486-6