

VOTO

Consoante visto no relatório que antecede este voto, trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Jáffer de Oliveira Aréco em face do Acórdão 2.817/2008 – 1ª Câmara, com o seguinte teor (peça 51):

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 Areco;

9.3. condenar o Sr. Jáffer de Oliveira Areco 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.

2. No presente processo, examinou-se o Contrato CFP n. 034/2000, firmado 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 previa “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” (fls. 767/772 – vol. 3).

3. 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).

4. Analisadas as defesas apresentadas, este Tribunal no acórdão ora recorrido entendeu por bem julgar regulares com ressalva as contas dos dirigentes da STDHS/DF, Edimar Braz de Queiroz, Cláudia Alves Marques e Maria da Guia Lima Cruz, mas, por outro lado, responsabilizar solidariamente o ora recorrente, Sr. Jáffer de Oliveira Areco (Executor Técnico do contrato), e o Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno/IIDFE.

5. Ratifico a decisão monocrática à peça 56 e, nos termos da manifestação da Serur, conheço do presente recurso de revisão, por atender aos seus pressupostos de admissibilidade.

6. Quanto ao mérito, entendo assistir razão ao recorrente, pelos fundamentos que passo a expor.

7. O relator do acórdão recorrido invocou o seguinte fundamento para sustentar a isenção de responsabilidade dos dirigentes da STDHS/DF:

10. Com relação ao Sr. Edimar Braz de Queiroz e às Sras. Cláudia Alves Marques e Maria da Guia Lima Cruz, tenho por adequada a sugestão de julgar as respectivas contas regulares com ressalva, porquanto tais responsáveis cumpriram os requisitos contratuais para a liberação das parcelas, uma vez que não havia obrigação prevista no ajuste no sentido de que a entidade contratada apresentasse documentação contábil, a fim de estar habilitada ao recebimento de tais parcelas, bastando estar comprovado o estrito cumprimento das metas, devidamente atestado pelo Executor Técnico.

8. No mesmo sentido também havia sido a conclusão da unidade técnica quanto à responsabilidade dos dirigentes, conforme transcrição feita no relator que fundamentou o acórdão ora recorrido:

38. Consideramos, contudo, que os Srs. Edimar Braz de Queiroz, Cláudia Alves Marques e Maria da Guia Lima Cruz não são responsáveis pelo débito. Não competia a esses servidores fiscalizar, diretamente, a execução do contrato. Sua atuação dependia das informações que lhes eram prestadas pelo executor técnico e pela instituição contratada para a sua fiscalização (UNEB). Competia-lhes tão somente verificar se os requisitos para a realização do pagamento estavam presentes.

9. Ou seja, a responsabilidade dos dirigentes da STDHS/DF foi excluída sob o entendimento de que, se cometeram alguma irregularidade, o fizeram por culpa do executor técnico, Sr. Jáffer de Oliveira Areco, porquanto apenas confiaram nas informações e atestos desse último servidor. Portanto, se o Sr. Jáffer de Oliveira Areco, ora recorrente, incorreu em erros, ao atestar indevidamente a prestação de serviços que não foram prestados, somente ele deveria ser responsabilizado.

10. Não obstante o fato já consumado de o Tribunal ter isentado de responsabilidade esses dirigentes, Sr. Edimar Braz de Queiroz e Sras. Cláudia Alves Marques e Maria da Guia Lima Cruz, entendo de extrema relevância reproduzir abaixo as alegações de defesa que esses administradores apresentaram, em uma única peça, constante das fls. 1.769/1.795, vol. 8, na qual afirmaram o seguinte, consoante reprodução feita no relatório que fundamentou o acórdão ora recorrido:

18. Os interessados também alegaram que não podem ser responsabilizados pois atuaram embasados nos atos de fiscalização feitos pelo executor do contrato. Eles afirmaram que todos os requisitos estabelecidos no Contrato para a realização do pagamento foram atestados pelo executor técnico. Conforme sua argumentação, os relatórios emitidos pelo executor não foram exarados unicamente com base nas informações prestadas pela entidade, o que é dito 'categoricamente' no Relatório. Na verdade, os relatórios elaborados pelo executor teriam decorrido de visitas in loco. **Essas**

visitas eram realizadas por amostragem, pois seria humanamente impossível ao executor estar em todos os locais em que o curso era ministrado. Dessa forma, não haveria dúvida de que o objeto do contrato foi cumprido pela contratada. [grifei]

11. Ora, curiosamente, competia aos dirigentes da STDHS/DF adotar as medidas necessárias para que os contratos fossem devidamente fiscalizados. No entanto, essas medidas não foram adotadas, como, por exemplo, a designação de um número maior de executores técnicos. Os dirigentes, por outro lado, sabiam que o insuficiente número de executores técnicos e, por consequência, a sua sobrecarga de trabalho, inviabilizaria a correta fiscalização desses contratos, tanto que, declaradamente, assumiram, conforme visto acima, que as “*visitas eram realizadas por amostragem, pois seria humanamente impossível ao executor estar em todos os locais em que o curso era ministrado*”, fato que, inequivocamente, traz consigo implícita a aceitação do risco de ocorrerem erros nos atestos que seriam emitidos pelo executor técnico.

12. É de se notar que o recorrente alegou em sua defesa que não havia condições adequadas de trabalho para exercer as suas atribuições, pois fiscaliza também outros contratos e sequer havia carro disponível em certos horários. É nesse sentido a transcrição feita no relatório que fundamentou o acórdão recorrido:

58. O executor do Contrato também informou que foi emitido um número restrito de relatórios de supervisão externa porque ele não era encarregado de fiscalizar apenas o contrato em comento. Havia outras execuções ocorrendo simultaneamente e a oferta de veículos para transportar os executores era escassa. No período noturno, por exemplo, havia apenas um veículo disponível para as diversas execuções que ocorriam nesse horário.

13. A Serur reconheceu a precariedade da estrutura de controle, conforme se depreende da seguinte ponderação sobre o assunto:

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.

14. Como bem lembrou a Serur, essa precariedade da estrutura de controle já havia sido objeto de preocupação do TCDF, por meio da Decisão 7.488, de 4/11/1997 (Processo 5.654/1996), proferida três anos antes da ocorrência apurada nestes autos, na qual a Corte de Contas Distrital expediu, dentre outras, as seguintes recomendações (peça 35, p. 26):

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); [...]

15. Também foi observado pela Serur que o TCU reconheceu que a implementação das recomendações dessa decisão do TCDF era incumbência dos dirigentes da Secretaria competente do Distrito Federal e que, se tivessem sido implementadas, não teriam ocorrido as falhas verificadas invariavelmente na grande maioria dos contratos firmados no âmbito do Planfor. Nesse sentido foi o 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."

16. Ressalto que no Acórdão nº 839/2011 – Plenário esta Corte de Contas, acolhendo parecer da Serur, isentou de responsabilidade o executor técnico, pelas falhas que cometeu. Sobre o assunto, colho o seguinte trecho da instrução da Serur, reproduzida no relatório que fundamentou o Acórdão nº 839/2011 – Plenário, com grifos meus:

De acordo com orientação da então SET/DF, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal em 29/05/2001, "a verificação da presença em sala de aula é feita **somente por amostragem e de forma eventual**, não dispondo a Secretaria de Trabalho e Direitos Humanos de um sistema próprio de acompanhamento simultâneo da frequência dos treinandos nas respectivas salas de aula, ficando na dependência das informações prestadas pela instituição contratada para comprovar a veracidade da execução. Este fato foi constatado também pelo Relatório de Tomada de Contas Especial/TEM – Portaria 415/2000, alínea B: 'Fraude nas listas de alunos, ... recheadas de fantasmas e nomes de pessoas que nunca tinham chegado perto das salas de aula.'" (fl. 26, vol. 14).

Em relação ao executor técnico, o referido documento da SET/DF afirma que "considerando as fragilidades apontadas anteriormente, o executor técnico é o agente público, que no primeiro momento, é o único responsável pela liberação dos pagamentos, arcando, portanto, com o ônus por qualquer responsabilidade a ser apurada posteriormente. Desta forma, tem se verificado nos últimos anos que, além das fragilidades enumeradas, o exíguo prazo de execução dos contratos se apresenta como fator preponderante nesse complexo processo. Tanto assim que, em média, o executor técnico fica responsável pelo acompanhamento de 10.000 treinandos, o que equivale a, aproximadamente, 400 salas de aulas funcionando simultaneamente em locais diversos, **o que leva a afirmar, sem exagero, que é humanamente impossível cumprir a legislação com os mecanismos de controle atualmente existentes**" (fl. 26, vol. 14).

Há elementos nos autos que indicam não serem exequíveis as funções de executor técnico haja vista ser perceptível a impossibilidade de uma única pessoa cumprir todas as funções que lhe foram atribuídas, considerando-se a magnitude dos contratos referentes ao Planfor. Além das falhas de concepção do Planfor, faltaram treinamento e acompanhamento dos próprios executores técnicos, bem como houve o acúmulo de funções.

Está evidenciado que a Seter/DF não proporcionou condições adequadas para o desempenho de tal função, ao mesmo tempo em que sabia que eventual inexecução do contrato seria de responsabilidade desse executor técnico, o que poderia eximir os dirigentes da Seter/DF de responsabilização pela má gestão dos recursos.

Nesse contexto, o exercício das funções de executor técnico restou comprometido.

É possível que a inércia da Recorrente, enquanto executora técnica, tenha contribuído para o prejuízo, mas ainda que não fosse inerte, não seria possível fiscalizar todas as turmas, o que significa dizer que o dano ainda assim teria ocorrido.

É fato que esta Corte de Contas tem, acertadamente, julgado irregulares as contas daqueles que, embora responsáveis por fiscalizar e atestar faturas, não exerceram satisfatoriamente suas funções e deram causa a prejuízos ao Erário.

Contudo, no caso específico do Planfor, em face das inúmeras dificuldades descritas nos autos para os executores técnicos exercerem suas atividades, entende-se não ser possível exigir uma fiscalização efetiva, podendo sua responsabilidade em face do prejuízo causado ser mitigada para julgar suas contas regulares com ressalva.

O julgamento pela irregularidade das contas, a imputação de débito e a aplicação de multa se mostram medidas desproporcionais contra aqueles que não tinham condições adequadas de trabalho, o que já era de conhecimento dos gestores da Seter/DF, nem formação para exercer suas funções.

17. Essas circunstâncias me levam a concluir que o Planfor manifestou, desde o início, diversas fragilidades que poderiam e deveriam ter sido superadas por meio de providências cuja implementação competia aos dirigentes da Secretaria do Distrito Federal. Por essa razão, entendo que responsabilizar o Sr. Jáffer de Oliveira Areco, ora recorrente, pelas falhas que cometeu no exercício das funções de executor técnico não parece a solução mais justa para o caso que ora se analisa, especialmente quando se considera que os seus superiores hierárquicos foram isentos de responsabilidade por esta Corte.

18. Considerando que o Sr. Jáffer de Oliveira Areco foi condenado solidariamente com o Instituto de Integração do Distrito Federal e Entorno – IIIDE - ao pagamento do débito apurado, caso seja dado provimento ao recurso do referido executor técnico, restará a condenação do citado Instituto, o que, nos termos da atual jurisprudência deste Tribunal, é plenamente viável, nos termos dos Acórdãos nºs 946/2013 – Plenário, 1.680/2013 – Plenário e 2.056/2013 – Plenário.

19. Em face do exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de agosto de 2013.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator