

**TC 026.341/2015-8**

**Tipo:** Representação

**Unidade jurisdicionada:** Ministério da Defesa e Comando do Exército

**Representante:** Secretaria Nacional de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública

**Representado:** Ministério da Defesa e Comando do Exército

**Advogado:** Bruno Espiñeira Lemos OAB/BA 12.770 e OAB/DF 17.918; Victor Minervino Quintiere OAB/DF 43.144; Felipe Machado Caldeira OAB/RJ 124.393; peça 52

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação da SecexDefesa autuada em razão de comunicação aprovada pelo plenário do Tribunal em sessão reservada de 30 de setembro de 2015 (peça 1), no âmbito da qual se determina a esta Secretaria que realize diligência junto ao Ministério da Defesa e ao Comando do Exército para apurar possíveis irregularidades na nomeação e movimentação do 2º Tenente músico do Exército Jeferson da Silva Figueiredo para o exercício de cargo ou função na Subsecretaria de Serviços Administrativos e de Conferências na Junta Interamericana de Defesa (SACS – JID), sediada em Washington-DC. Também foram determinadas diligências para apurar possível irregularidade na designação do referido 2º Tenente em missão de visita técnica à Rússia em 2014.

## HISTÓRICO

2. Segundo reportagem publicada na versão *on-line* do jornal Estado de São Paulo do dia 25 de setembro de 2015 (<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,marido-de-ideli-ganha-cargos-nos-eua,1768633#>), Jeferson da Silva Figueiredo, marido da ex-senadora e ex-ministra Ideli Salvatti, foi nomeado para exercício de cargo na Junta Interamericana de Defesa (JID), com salário de US\$ 7,4 mil, em Washington-DC, onde a esposa exerce função na Organização dos Estados Americanos (OEA).

3. Consulta à edição 149 do Diário Oficial da União, de 6 de agosto de 2015 (peça 2), confirmou a supracitada nomeação. Por intermédio da Portaria nº 1.692/MD, de 5 de agosto de 2015, nela publicada, o referido militar, que é 2º Tenente Músico do Quadro Auxiliar de Oficiais, foi designado para exercer o cargo de Ajudante da Subsecretaria de Serviços Administrativos e de Conferências (SACS) da JID, em Washington-DC, Estados Unidos da América, pelo prazo de dois anos, a contar da primeira quinzena de outubro de 2015.

4. Com o intuito de esclarecer os critérios que motivaram a designação do referido 2º Tenente para o exercício de cargo na JID e para participar de visita técnica à Rússia, foram realizadas diligências junto ao gabinete do Comandante do Exército (Ofício nº 1547/2015-TCU/SecexDefesa, peça 8), à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (Ofício nº 1548/2015-TCU/SecexDefesa, peça 10) e ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Ofício nº 1549/2015-TCU/SecexDefesa, peça 11). Após análise das respostas enviadas a esta Corte de Contas, registrada à peça 23, notou-se a necessidade de buscar esclarecimentos adicionais.

5. Foram, assim, realizadas diligências ao Chefe do Gabinete do Ministro da Defesa (Ofício nº 79/2016-TCU/SecexDefesa, peça 26) e ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Ofício nº 80/2016-TCU/SecexDefesa, peça 27) com o intuito de sanar os autos. Os esclarecimentos solicitados foram enviados a esta Corte de Contas pelo Chefe de Gabinete do Ministro da Defesa por meio do Ofício 4968/GM-MD17/3/2016 (peça 41, cujos anexos constam nas peças 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 e 40).

6. De posse desses dados, chegou-se, após análise registrada à peça 43, às conclusões abaixo reproduzidas:

51.1. O Ministro da Defesa tinha, pelas normas vigentes à época da designação em análise, competência para realizar a designação do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo para ocupar cargo na Junta Interamericana de Defesa (peça 23, itens 8-13).

51.2. O rito, aplicado em casos análogos, para ocupar cargo na Junta Interamericana de Defesa envolve: a comunicação pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa (EMCFA/MD) das vagas disponíveis às Forças Armadas; a realização de processo seletivo interno em cada Força; a indicação pelas Forças de militares para ocupar os cargos; a expedição de portaria do Ministro da Defesa designando militares para ocuparem os cargos. A designação do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo para exercer o cargo de Ajudante da SACS/JID não seguiu este rito (peça 23, itens 20-23).

51.3. Conforme previsto no Regulamento da Secretaria da Junta Interamericana de Defesa, as necessidades de recursos humanos da JID foram comunicadas à Representação do Brasil na JID em outubro de 2013. Entre os cargos vagos, encontrava-se o cargo de Suboficial Ajudante da SACS. O governo brasileiro manteve-se inerte quanto às necessidades de pessoal da JID por 22 meses, excetuando-se os cargos que já eram ocupados por brasileiros anteriormente (peça 43 – itens 9 a 11).

51.4. Em 9/6/2015, foi realizada consulta informal, pelo Ministério da Defesa sobre a possibilidade de designar Jeferson da Silva Figueiredo para missão em Washington D.C., devido ao interesse do 2º Tenente em acompanhar seu cônjuge designado para cargo na Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, na mesma cidade. Entretanto, não havia, no entendimento do Comando do Exército, vaga que pudesse ser ocupada pelo 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo, por pertencer ao quadro auxiliar de oficiais do Exército, da especialidade músico (peça 43 – item 5.5).

51.5. Em agosto do mesmo ano, o Ministro da Defesa tomou a iniciativa de preencher a vaga de Ajudante da SACS, sem que houvesse qualquer manifestação formal da JID reforçando o pedido de recursos humanos ao longo de 22 meses. A pedido do Ministro da Defesa, que recentemente havia visitado a JID, uma consulta foi realizada em 3 de agosto à JID com o intuito de verificar se o cargo de Ajudante da SACS permanecia vago. Outros cargos listados como vagos em outubro de 2013 não foram mencionados nessa consulta (peça 43 – itens 12 e 13).

51.6. Observou-se celeridade desde a consulta sobre a vacância do cargo até a nomeação do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo. No mesmo dia, 3 de agosto, a Representação Brasileira junto à JID (RBJID) solicita informação da JID, a JID responde à solicitação e a RBJID remete resposta ao Ministério da Defesa. No dia seguinte, 4/8/2015, é expedida a nota explicativa do EMCFA para subsidiar a assinatura da portaria de designação e esta é assinada em 5/8/2015 (peça 43 – itens 14 e 15).

51.7. Para a nomeação do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo, não foi realizado processo seletivo, sob o argumento de que não há atos normativos internos do Ministério da Defesa (MD) obrigando tal procedimento quando a indicação e nomeação recair sobre militares lotados na administração central do Ministério da Defesa (peça 43 – item 34).

51.8. Assim, considerando a consulta informal feita pelo MD ao Comando do Exército sobre a possibilidade de o 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo ser designado para missão em Washington D.C., a recente visita do Ministro da Defesa à JID, a precisão da consulta realizada

junto à JID, o breve período entre a confirmação de que o cargo continuava vago e a designação do 2º Tenente, a inércia de 22 meses do governo brasileiro quanto ao preenchimento dessas vagas, e a inexistência de processo seletivo para sua designação, pode-se concluir que estão presentes evidências incontroversas de que a nomeação do referido militar violou o princípio constitucional da impessoalidade.

51.9. A comparação dos requisitos listados pelo EMCFA, em termos de posto/graduação, para ocupar cargo na JID com os postos/graduações dos atuais ocupantes de cargos da JID, feita com base na oferta de cargos de julho de 2014, demonstra que as indicações e designações não tendem a extrapolar o posto/graduação requerido (peça 43 – itens 19-22).

51.10. Ao indicar e designar um 2º Tenente para ocupar cargo destinado a um Primeiro-Sargento, o Ministro da Defesa gerou à União custo adicional. Caso não sejam apresentadas justificativas para essa decisão, o ato do Ministro da Defesa pode caracterizar gestão antieconômica, que, nos termos do art. 58, inciso III, da Lei Orgânica do TCU, sujeita o responsável a multa (peça 43 – itens 23 a 32).

51.11. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União aponta no sentido de que, mesmo na ocupação de cargos de livre provimento, deve haver processos seletivos pautados pela transparência e baseados em critérios objetivos. O Exército tem normas internas que definem como serão realizadas as seleções para envio de militares em missão ao exterior (peça 43 – item 35).

51.12. Fica evidenciado que a motivação principal para a nomeação do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo ao cargo na JID foi subjetiva, para atender a interesse próprio da autoridade nomeante (peça 43 – itens 37 a 41).

51.13. Pode-se falar, também, em desvio de finalidade caracterizado tanto pela afronta ao princípio da impessoalidade, como também pela motivação insuficiente apresentada para o envio de um 2º Tenente para ocupar cargo destinado a Primeiro-Sargento, ato antieconômico que gerou gasto adicional ao erário, sem que fosse apresentada qualquer justificativa (peça 43 – itens 44 e 45).

51.14. A viagem do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo em missão à Rússia tratou de assunto que não era estranho às atividades que o militar desempenhava no Ministério da Defesa. A sua qualificação no idioma russo representa motivo adicional para justificar a sua seleção como intérprete do idioma russo para a missão (peça 43 – itens 46 a 50).

7. O processo foi levado à apreciação do Plenário desta Corte de Contas no dia 18/8/2016, quando foi prolatado o Acórdão 2148/2016 – Plenário, que determinou a realização de audiência do Sr. Jaques Wagner (CPF 264.716.207-72), ex-Ministro da Defesa, para que apresentasse as suas razões de justificativa. Por meio dos Avisos 746 e 747 GP/TCU, foi dada ciência ao Ministro da Defesa e ao Comandante do Exército Brasileiro do Acórdão 2148/2016 – Plenário.

8. O Sr. Jaques Wagner foi informado sobre o mencionado Acórdão por meio do Ofício 717/2016 - TCU/SecexDefesa (peça 47), de 24/8/2016, que instou o ex-Ministro da Defesa a apresentar suas razões de justificativa sobre os itens abaixo reproduzidos. Conforme aviso de ciência, acostado à peça 50, o ofício foi recebido no dia 31/8/2016.

a) a nomeação do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo para o cargo de Ajudante da Subsecretaria de Serviços Administrativos e de Conferências na Junta Interamericana de Defesa com violação ao princípio da impessoalidade e com desvio de finalidade, em razão das seguintes condutas:

a.1) realização de consulta ao Comando do Exército, motivado por interesse meramente particular, para verificar a existência de cargo público a ser ocupado pelo referido militar em Washington D.C.;

a.2) desconsideração da informação prestada pelo Comando do Exército sobre a inexistência de vaga que pudesse ser por ele ocupada em razão de sua qualificação militar (músico); e

a.3) inobservância do rito ordinariamente aplicado para a nomeação de militares em cargos no exterior, que envolve rodízio entre as três Forças Singulares na indicação para a vaga e a realização de processo seletivo com base em critérios objetivos e transparentes;

b) realização de ato administrativo antieconômico, ao designar o 2º Tenente para ocupar cargo previsto para 1º Sargento, sem apresentar as devidas justificativas técnicas, gerando à União o custo adicional no exercício da aludida função, com violação ao art. 58, inciso III, da Lei Orgânica do TCU.

## **EXAME TÉCNICO**

9. O Sr. Jaques Wagner apresentou, tempestivamente, por meio de seus representantes legais, as suas razões de justificativa, datadas de 12/9/2016, acostadas à peça 51. Os principais argumentos apresentados pela representação do responsável seguem.

9.1. Afirma que a competência do Ministro da Defesa para realizar a designação de militares para ocupar cargos na Junta Interamericana de Defesa foi reconhecida tanto por esta unidade técnica, à peça 23, quanto pela Advocacia Geral da União (AGU) no Parecer n. 139/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 51, p. 2-3).

9.2. Cita o mesmo parecer para informar que “não há qualquer ato normativo disciplinando um processo seletivo para tal finalidade no interior” do Ministério da Defesa (peça 51, p. 4) e que, em que pese a importância do posicionamento do Comando do Exército, este não vincula o Ministro da Defesa (peça 51, p. 5).

9.3. Cita o mencionado parecer da AGU para argumentar que o vínculo entre a então Assessora de Acesso a Direitos e Equidade da OEA e o Oficial, por si só, não resulta em qualquer ilegalidade, em especial diante da falta de comprovação a respeito do efetivo prejuízo sofrido pela União (peça 51, p. 7).

9.4. Diz que não é possível presumir desvio de finalidade no ato de nomeação de Jeferson da Silva Figueiredo pelo transcurso de 22 meses de inércia do governo brasileiro quanto à necessidade de recursos humanos na JID (peça 51, p. 4), tampouco pode ser considerado indício de que o ato teria sido realizado com base em interesses pessoais o célere processo de nomeação do militar para o cargo (peça 51, p. 5).

9.5. Alega que, diante da inexistência de procedimento específico no âmbito do Ministério da Defesa para o envio de militares em missão ao exterior, não é possível demonstrar prejuízo ao erário decorrente da nomeação de um Segundo-Tenente para cargo destinado a um Primeiro-Sargento. Também afirma que “não há que se falar em ato antieconômico, uma vez que a nomeação sob exame não teve o propósito de beneficiar o agente que a praticou ou terceiro, não representou pagamento indevido, superfaturamento ou desperdício de recursos públicos” (peça 51, p. 5).

9.6. Quanto ao motivo, esclarece que o ato foi motivado pelo fato de que o cargo estava vago e mantê-lo desocupado era prejudicial ao funcionamento da JID. A finalidade do ato, informa, foi “preencher vaga disponível na JID com representante militar brasileiro apto a exercer as funções do cargo, de modo que os trabalhos da Junta não fossem prejudicados” (peça 51, p. 6-7).

9.7. Alega que esta Secretaria não demonstrou qualquer prova de que o suposto desvio de finalidade teria ocorrido e que esta conclusão se baseia em presunções (peça 51, p. 7).

10. Os argumentos contidos no parecer citado nas razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jaques Wagner são os mesmos presentes no Parecer 149/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU (peça 41) e foram analisados na peça 43 deste processo, itens 33 a 45. Nesse sentido, importa esclarecer que os pareceres da AGU não vinculam o TCU.

11. Constata-se, assim, que as razões de justificativa apresentadas pelos representantes do Sr. Jaques Wagner se limitaram a reafirmar conteúdo previamente analisado e a questionar a

validade das conclusões alcançadas no exame técnico realizado por esta Secretaria, não trazendo ao conhecimento deste Tribunal quaisquer novos elementos capazes de corroborar os questionamentos feitos.

12. É mister esclarecer que se entende como ato antieconômico aquele que onera, indevidamente, o erário, mesmo que praticado com a observância das formalidades legais, mas não atendendo ao interesse público. Em que pese ter observado os requisitos legais, sob o aspecto formal, do ato praticado, o Sr. Jaques Wagner não demonstrou que o envio de um 2º Tenente para ocupar cargo destinado a um Primeiro-Sargento, com custo adicional ao erário, atenderia ao interesse público.

13. Nesse sentido, é importante destacar que, conforme os enunciados de jurisprudências desta Corte de Contas abaixo reproduzidos, cabe ao gestor público comprovar a boa-fé presente nos seus atos. O Sr. Jaques Wagner não foi capaz de comprovar a esta Corte de Contas que agiu de boa-fé, na busca do interesse público, ao designar o 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo para cargo na JID.

- “A boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente do responsável, mediante prova nos autos” (Acórdão 2399/2014 – Plenário, Relator: José Múcio);
- “A boa-fé, no âmbito dos processos do TCU, não decorre de presunção legal geral. Deve estar corroborada em contexto fático e de condutas propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis” (Acórdão 8928/2015 – Segunda Câmara, Relator: Marcos Bemquerer);
- “Nos processos do TCU, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas efetivamente comprovada” (Acórdão 1322/2007 – Plenário, Relator: Aroldo Cedraz).

14. Cumpre reforçar que, conforme registrado em análise no item 35 da peça 43, entende o Tribunal de Contas da União que, mesmo nas nomeações em que está presente a discricionariedade do gestor, é preciso fundamentar a seleção. A seleção em análise neste processo não foi adequadamente fundamentada, motivo pelo qual mantém-se a conclusão de que o ato praticado teve como objetivo atender a interesse próprio da autoridade.

15. Conforme pode ser observado no Acórdão 2278/2013 – 1ªC, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, há precedente nesta corte de contas de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do TCU, com base em violação ao princípio constitucional da impessoalidade.

16. Com o intuito de preservar o princípio constitucional da impessoalidade nas ações de recrutamento e seleção realizadas no âmbito do Ministério da Defesa para designar servidores civis ou militares para ocupar cargos no exterior, propor-se-á dar ciência a esse ministério de que a ocupação de cargos que não sejam de confiança no exterior desamparada de processo seletivo público, com critérios predefinidos, transparentes e objetivos, ofende os princípios da impessoalidade e da moralidade.

## **CONCLUSÃO**

17. O Sr. Jaques Wagner não forneceu elementos que justifiquem, com base em critérios objetivos e impessoais, a escolha do 2º Tenente Jeferson da Silva Figueiredo para ocupar cargo na JID.

18. Em consonância com a jurisprudência desse Tribunal, diante das evidências analisadas às peças 23 e 43 deste processo, como não foram trazidos ao conhecimento do TCU novos elementos que comprovem a busca do interesse público no ato praticado, é incontroversa a



conclusão de que a nomeação do referido militar violou o princípio constitucional da impessoalidade e de que houve desvio de finalidade no ato, o que o torna ilegítimo.

19. O envio de um 2º Tenente para ocupar cargo destinado a Primeiro-Sargento gerou um custo adicional ao erário que, na ausência de justificativa válida, é antieconômico.

20. Deve, assim, estar o ex-Ministro da Defesa sujeito ao pagamento de multa, com base na Lei Orgânica do TCU, art. 58, incisos II e III.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

21. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) aplicar ao Sr. Jaques Wagner, CPF 264.716.207-72, ex-Ministro da Defesa, a multa prevista no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

b) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

c) com fundamento no artigo 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Ministério da Defesa de que a nomeação de militares e civis para provimento de cargos que não sejam de confiança no exterior desamparada de processo seletivo público, com critérios predefinidos, transparentes e objetivos, ofende os princípios da impessoalidade e da moralidade; e

d) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Comando do Exército e ao Ministério da Defesa;

SecexDefesa, em 3 de fevereiro de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Ivan Botovchenco Sobestiansky

AUFC – Mat. 10679-8