

**TC 003.193/2001-7**

**Tipo:** Recurso de revisão em tomada de contas especial.

**Unidade:** Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – Seter/DF.

**Recorrente:** Wigberto Ferreira Tartuce (033.296.071-49).

**Advogados:** Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885) e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF n.º 6.546) (procuração à peça 32).

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador no Distrito Federal, 1999. Repasse de recursos à Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal. Contratação da entidade Ação Social do Planalto. Inadimplemento contratual e outras irregularidades. Contas irregulares. Débito. Responsabilidade solidária. Recursos de reconsideração e embargos de declaração não acolhidos. Recurso de revisão. Responsabilidade. Dano ao erário. Afastamento parcial do débito. Conhecimento. Provimento parcial.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peças 36, 37 e 50), contra o Acórdão 1715/2008-TCU-Plenário (peça 6, p. 3-4), transcrito abaixo na íntegra:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49) e Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91);

9.2. com espeque nos artigos 1º, 16, III, “c”, e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91), Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (CPF nº 279.494.351-00), Charles Christian Alves de Deus (Executor Técnico do Contrato CFP nº 61/1999 - CPF nº 585.387.551-53) e Ação Social do Planalto (CNPJ nº 00.085.092/0001-50), condenando-os ao pagamento dos débitos a seguir discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT das quantias devidas, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Datas	Valores Originais (R\$)
24/11/1999	23.970,00
03/12/1999	31.960,00
14/12/1999	23.970,00

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, à Procuradoria da República no Distrito Federal, com fulcro no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis;

9.5. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

## HISTÓRICO

2. A presente TCE foi instaurada em atendimento ao disposto na Decisão TCU - Plenário nº 1.112, de 13/12/2000. Referido *Decisum* foi adotado em virtude de terem sido detectados sérios indícios de malversação de recursos federais repassados ao Distrito Federal, no exercício de 1999, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador — Planfor. O Tribunal julgou necessário delimitar a extensão das responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, com vistas a promover o devido ressarcimento ao Erário e a aplicar as sanções cabíveis. Com esse desiderato, foram instauradas 42 TCEs, cuja instrução ficou a cargo da 5ª Secex.

3. O Planfor foi composto por projetos e programas de educação profissional e por projetos especiais financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT, em consonância com as diretrizes fixadas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat). A gestão do programa foi delegada à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), que o implementou por meio de convênios firmados com os governos estaduais e com entidades públicas ou privadas - as denominadas parcerias. Aos Estados e ao DF incumbiu apresentar, por intermédio de suas Secretarias de Trabalho, um Plano Estadual de Qualificação — PEQ.

4. A SPPE/MTE, em 1999, repassou ao Governo do Distrito Federal a quantia de R\$ 24.486.000,00 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil reais), para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do convênio MTE/Sefor/Codefat nº 005/1999 (vol. 1, fls. 93-103) e de seu Termo Aditivo nº 01/1999, os quais previam o treinamento de 148.000 pessoas 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 nº 02/1998.

5. Foram 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 do contrato. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

6. Nesta assentada, cuida-se especificamente do Contrato CFP nº 61/1999, firmado entre a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal - Seter/DF e a Ação Social do Planalto - ASP, no valor total e histórico de R\$ 79.900,00 (setenta e nove mil e novecentos reais), tendo por objeto a realização de cursos de formação profissional, no âmbito das ações relativas ao PEQ/DF (vol. 2, fls. 255-258).

7. As irregularidades imputadas ao Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, conforme discriminado no item 17 do relatório da deliberação recorrida, estão relacionadas aos seguintes aspectos:

- a) seleção e habilitação da entidade em desacordo com o edital e as normas vigentes;
- b) aprovação de projetos em desacordo com as normas vigentes;
- c) contratação da entidade em desacordo com as normas vigentes;
- d) inexecução contratual;
- e) pagamentos irregulares.

f) ausência de fiscalização da execução dos contratos pelo Uniceub.

8. Instado a se manifestar acerca das diversas ocorrências antes relacionadas, a defesa do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce não logrou afastar as irregularidades, especialmente a efetiva execução do contrato celebrado com a Associação Social do Planalto. Apesar de considerar não restar caracterizada a situação descrita na alínea “b” acima, o Ministro-Relator destacou no seu Voto condutor que a responsabilização solidária do ex-titular da Seter/DF justificava-se pelo fato de ter agido com negligência ou imprudência e que sua conduta havia contribuído de forma decisiva para o dano sofrido pelos cofres públicos.

9. Desta forma, por meio do Acórdão 1715/2008-TCU, o Tribunal condenou os responsáveis arrolados a ressarcir, solidariamente, a importância de R\$ 79.900,00, em face das diversas irregularidades apuradas, principalmente a inexecução contratual, deixando, contudo, de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da LOTCU.

10. Registre-se que essa deliberação foi mantida pelo Acórdão 249/2010 – Plenário, que negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce e Ação Social Planalto. Da mesma forma, por meio do Acórdão 745/2010 – Plenário, negou-se provimento aos embargos de declaração opostos por aqueles dois primeiros recorrentes a esta última deliberação.

11. O recurso de revisão do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce constitui-se da peça processual n. 36, posteriormente aditado pelas peças 37 e 50, na qual se requer, em síntese, o provimento do recurso, a fim de reformar os Acórdãos 1715/2008, 249/2010 e 745/2010 – Plenário, de modo a afastar a sua condenação ou, alternativamente, a redução do débito imputado ao recorrente no âmbito da tomada de contas especial.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

12. O Ministra Relatora Ana Arraes admitiu o recurso de revisão, sem-lhe atribuir efeito suspensivo (peça 48), conforme proposto no exame preliminar de admissibilidade desta Secretaria de Recursos (peça 38).

#### **EXAME TÉCNICO**

13. Constituem objeto do presente recurso as seguintes questões:

a) ausência de responsabilidade do ex-Secretário da Seter/DF, Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, em virtude das teses a seguir descritas:

- a.1) da condição de agente político do ex-Secretário;
- a.2) da ausência de participação do recorrente na habilitação das entidades contratadas;
- a.3) da aparência de regularidade dos atos administrativos praticados no âmbito da Seter/DF;
- a.4) da inaplicabilidade ao recorrente dos termos da decisão do TCDF.

b) interferência do Governador do Distrito Federal na execução do ajuste;

c) responsabilidade da entidade fiscalizadora do ajuste por falhas e omissões;

d) responsabilidade dos dirigentes da entidade contratada;

f) existência de erro de cálculo na imputação do débito.

---

**Da condição de agente político do ex-Secretário da Seter/DF (peça 36, p. 5-9; peça 50, p. 7)**

Argumentos

14. Sustenta o recorrente ser indiscutível a sua condição de agente político, conforme a legislação do Distrito Federal, a doutrina sobre o tema, as jurisprudências do TCU (Acórdãos 180/1998 – 1ª Câmara e 46/2006 – Plenário) e do Supremo Tribunal Federal (Recl. n.º 6.650 MC-AgrR – Plenário), contrariamente, assim, ao que constou da deliberação recorrida.

15. Tendo isso por premissa assevera que o agente político somente perderá essa condição se praticar atos administrativos ou executivos, salientando que a responsabilidade subjetiva não decorre da simples celebração de convênios, requerendo para tanto a prática de atos a ele relacionados, hipótese em que se tornará responsável pela execução do ajuste.

16. Na sequência, lista todos os documentos de sua autoria, defendendo que não ostentam a condição de atos administrativos ou executivos, sendo que, no caso específico da assinatura do contrato com a ASP, tal ato não se caracterizaria como ato administrativo ou de execução, mas sim de agente político representando legalmente o Distrito Federal para contrair uma obrigação perante um particular.

17. Desse modo, afirma que não constam dos autos documentos da autoria do ex-Secretário de natureza administrativa ou executiva que tenham influenciado as etapas anteriores ou posteriores à contratação da Associação Social do Planalto, razão porque remanesce sua condição de agente político, em oposto às deliberações proferidas.

18. Em outra parte da peça recursal, sustenta-se existir precedente deste Tribunal (Acórdão 1119/2014 – 2ª Câmara) relacionado ao Fundo de Amparo de Trabalhador - FAT de outra unidade federada em que foi excluída a responsabilidade do Secretário de Estado em virtude da falta de ingerência direta na execução do convênio, o que se aplicaria ao presente caso.

Análise:

19. Conforme constou da deliberação recorrida (item 46 do Voto condutor), o TCU entende que o Secretário de Estado, por não ser considerado agente político, pode ser responsabilizado quando assina convênios, mesmo não sendo seu executor direto. Para tanto, basta que ele tenha praticado atos administrativos, além do ato de natureza política consistente na decisão discricionária de celebrar um determinado convênio.

20. Com efeito, o posicionamento deste Tribunal, consagrado na Decisão 180/1998 – 1ª Câmara, é de que são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais (neste último caso, quando assinam convênios mas não são seus executores diretos), entendimento esse que vem sendo ratificado pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 2002/2010, 1323/2009, 1132/2007, 468/2007, todos do Plenário).

21. Muito embora possa existir compreensão diversa acerca da natureza do cargo de Secretário de Estado, conforme a legislação, a doutrina e o precedente do STF indicados pelo recorrente, o entendimento no âmbito deste Tribunal, para fins de avaliação da regular aplicação dos recursos, é de que o ocupante do referido cargo não ostenta tal condição, considerando que, diferentemente dos mandatários de Poder, são eles efetivamente os responsáveis pela gestão dos órgãos ou pastas que comandam.

22. Todavia, a discussão dos presentes autos passa ao largo da definição da natureza política ou não do cargo de Secretário de Estado, isso porque a responsabilização do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce não decorre da prática de atos administrativos ou executivos, mas sim de sua negligência ou imprudência na condução do convênio, sobretudo na supervisão e fiscalização de seus subordinados, o que ensejava por parte dele as cautelas pertinentes no seu exercício de sua função.

23. Isso, a propósito, restou consignado no Voto condutor do Acórdão recorrido, conforme excerto reproduzido a seguir:

39. 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 induzia a um acompanhamento especial. A duas, 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. Finalmente, resalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa *in eligendo*, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente.**

40. 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.’

41. Aduzo que o responsável não adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as inúmeras e graves irregularidades ora examinadas, o que demonstrou a ausência de controle no órgão. Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir. A propósito, vale citar novamente Hely Lopes Meirelles (op. cit., pp. 80, 81, 97 e 98):

‘A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.’

‘No desempenho dos encargos administrativos, o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. Descumpri-los ou renunciá-los equivalerá a desconsiderar a incumbência que aceitou ao empossar-se no cargo ou função pública. Por outro lado, deixar de exercer e defender os poderes necessários à consecução dos fins sociais, que constituem a única razão de ser da autoridade pública de que é investido, importará renunciar aos meios indispensáveis para atingir os objetivos da Administração.’

‘O poder-dever de agir da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O poder tem para o agente público o significado de dever para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido de que quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. Nem se compreenderia que uma autoridade pública – um Governador, p. ex. - abrisse mão de seus poderes administrativos, deixando de praticar atos de seu dever funcional. O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para com a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.’

‘Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o Direito Público ajunta ao poder do administrador o dever de administrar. Pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal. Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor.’

42. Em consonância com as lições doutrinárias acima citadas, esta Corte tem entendido que compete ao administrador público controlar de forma efetiva as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, cito os seguintes trechos da Decisão nº 158/2001 - Plenário (TC nº 275.079/1997-0), in verbis:

‘O administrador público deve sempre manter vivo o Princípio do Controle, previsto no artigo 13 do Decreto-lei nº 200/1967: O controle das atividades da administração federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos.’

‘13. O controle deve pressupor, dentro da posição doutrinária de Hely Lopes Meirelles, supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e advocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados.

14. Descontrole não se coaduna com um perfeito funcionamento da administração pública.’

43. Assim sendo, não merece acolhida a tentativa de transferir responsabilidade do então titular da Seter/DF para seus subordinados.

24. Ademais, ainda que fosse admitida a natureza política do cargo então ocupado pelo recorrente, tal circunstância não o isentaria de responsabilidade, pois, embora aos agentes políticos não possam ser atribuídas irregularidades relacionadas à gestão administrativa, a responsabilização pode incidir quando as ocorrências têm um caráter de tal amplitude e relevância, suficientes a caracterizar, no mínimo, grave omissão no desempenho das atribuições de supervisão hierárquica.

25. Esse, aliás, foi o entendimento lançado no Voto condutor do Acórdão 1016/2013 – Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

10. Quanto à ex-Prefeita de Fortaleza, o fato de ela ser a signatária do convênio não implica necessariamente responsabilidade por irregularidades na sua execução. **A jurisprudência do Tribunal entende que os agentes políticos podem ser responsabilizados quando praticam atos administrativos de gestão. Quando não há a prática destes atos, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade.** Enquadram-se nessa situação os casos em que os agentes políticos assinam termos de convênio mas não participam de sua execução (Decisão 180/1998-1ª Câmara, Acórdãos 648/2003-Plenário, 963/2003-2ª Câmara, 490/2006-Plenário, 1.133/2008-1ª Câmara e 1.727/2008-Plenário). É o caso precisamente do convênio em tela, em que a ex-Prefeita não praticou atos durante a fase de execução do ajuste.

**11. Há outros casos em que o Tribunal responsabilizou agentes políticos, mesmo quando não praticaram diretamente atos administrativos, mas quando as irregularidades tinham um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, ficou caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (Acórdãos 65/2006-1ª Câmara, 814/2007-Plenário, 1.464/2008-Plenário).** No caso presente, a irregularidade não tinha esse caráter amplo, pelo contrário, tinha um escopo bastante pontual. Não é razoável exigir que um Prefeito, notadamente de um grande município como Fortaleza, deva supervisionar a execução de contratos de rotina do município. Se ele assim o fizesse, não restam dúvidas que a eficiência da gestão da prefeitura seria comprometida. Assim, concordo com a Secretária da Secex/CE pela exclusão da responsabilidade da ex-titular do Município.

26. Na mesma linha, o recente Acórdão 6188/2015 – 1ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, conforme consignado no respectivo Voto Conductor:

12. Conforme suscitado pela defesa, este Tribunal tem afastado a responsabilização de agentes políticos, como os governadores, nos casos em que reste comprovado que não praticaram atos de gestão sobre os recursos impugnados (vide Decisões 428/1996 e 180/1998, da 1ª Câmara, Acórdão 2.174/2004, da 2ª Câmara, e Acórdãos 213/2002 e 1026/2008, do Plenário).

13. Por outro lado, o Tribunal tem entendido haver casos em que o agente político pode ser responsabilizado, a exemplo de quando: **pratica ato administrativo de gestão (Acórdão 1132/2007-Plenário) ou outro ato, omissivo ou comissivo, que estabeleça correlação com as irregularidades apuradas (Acórdãos 3.183/2014-1ª Câmara e 1.719/2014-Plenário); vem dando azo, de forma reiterada, à ocorrência de dano ao Erário em decorrência da execução deficiente de convênios (Acórdão 760/2015-Plenário); as irregularidades apuradas tenham um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, indiquem grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica (Acórdão 1.016/2013-Plenário); comete irregularidades grosseiras na condução dos assuntos de sua competência (Acórdãos 213/2002 e 2.904/2014, do Plenário).**

27. Na espécie, verifica-se que as irregularidades não eram pontuais, restritas a um contrato específico, mas envolvendo diversos aspectos relacionados à aplicação dos recursos públicos no âmbito do convênio, o que afasta o pressuposto colocado na jurisprudência deste Tribunal para isentar os agentes políticos de responsabilidade, ou seja, **a inexistência de omissão no desempenho das atribuições de supervisão hierárquica.**

28. De fato, as ocorrências aqui verificadas se repetiram em diversos outros contratos firmados no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 005/1999, o que denota que o ex-Secretário falhou no seu dever de supervisão e fiscalização, não podendo agora querer imputar as irregularidades exclusivamente aos seus subordinados, tese, por sinal, devidamente refutada nas fases anteriores do presente processo.

29. Com isso, torna-se irrelevante o argumento do recorrente de que não praticou atos executivos ou administrativos, pois o fundamento de sua responsabilização apresenta-se diverso do alegado, daí porque se mostra infrutífera a tentativa de atribuir natureza diversa aos documentos indicados, embora caiba ressalva a afirmação de que a aposição de assinatura ao contrato celebrado com a ASP demonstraria a sua atuação como agente político.

30. Isso porque a assinatura desse documento evidencia claramente a posição distinta que guardavam o então Secretário de Estado e o Governador do Distrito Federal à época, pois, apesar de ser indiscutível a atuação deste último na condição de agente político no contexto do convênio, o mesmo não se pode dizer do primeiro. Realmente, apesar de ambos terem assinado o convênio, apenas o ex-Secretário de Estado assinou o contrato com a ASP, demonstrando que sua participação era mais próxima e direta na condução administrativa do ajuste.

31. Quanto à existência de precedente (Acórdão 1119/2014 – 2ª Câmara) que respaldaria a exclusão de responsabilidade do Secretário de Estado por falta de ingerência direta na execução do contrato, entende-se que o julgado referenciado não socorre ao recorrente, porquanto o caso vertente não se amolda às hipóteses postas na jurisprudência do TCU. Explica-se.

32. A deliberação mencionada refere-se à tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em virtude de irregularidades na execução do Convênio nº 49/1999, celebrado entre a Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Lorena/SP, com recursos do FAT repassados ao Estado de São

Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99 – Sert/SP.

33. Na ocasião, o Tribunal condenou em débito a entidade sindical e seu dirigente, deixando de imputar débito aos gestores estaduais, dentre eles o ex-Secretário Estadual, Sr. Walter Barelli, o qual teve suas contas julgadas irregulares e sancionado com aplicação de multa (art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992), tendo o Relator apresentado como fundamento o parecer do Ministério Público, nos termos do item 50 do seu Voto condutor:

Também não é o caso de atribuir aos Senhores Walter Barelli e Luís Antonio Paulino débito solidário pela execução irregular da avença, **conforme propõe o Ministério Público em seu Parecer (peça 38), pois não restou caracterizada má-fé, tampouco locupletamento, conluio.** A meu ver, deve ser-lhes aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I da Lei Orgânica do TCU, com o conseqüente julgamento de suas contas pela irregularidade.

34. Embora não estivesse clara a razão para esse encaminhamento, pois, diversamente do afirmado, o parecer do Ministério Público propugnava pela imposição solidária de débito aos gestores estaduais, a dúvida restou sanada com a prolação do Acórdão 6456/2014 -2ª Câmara, que apreciou embargos de declaração opostos ao Acórdão 1119/2014 – 2ª Câmara, conferindo-lhe efeitos infringentes, de modo a julgar regulares com ressalva as contas de todos os responsáveis arrolados nos autos, inclusive da entidade sindical.

32. Na oportunidade, o Relator dos embargos de declaração fundamentou seu Voto condutor da seguinte forma:

4. Quando da prolação do Acórdão nº 1.119/2014 – 2ª Câmara, considerei que a liberação das parcelas do Convênio 49/1999, concretizou-se sem a necessária supervisão, omissão que caracterizaria conduta culposa. Nessa linha, entendi que o acompanhamento deficiente da execução do convênio por parte do participante signatário da avença, Sr. Luís Antonio Paulino – ex-Coordenador do SINE/SP, foi fator que contribuiu para a caracterização do dano ao Erário.

5. Nesse momento, noto que deixei de considerar que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio 49/1999 está mais relacionada às ocorrências apontadas pela CTCE que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas, referida no excerto do relatório que fundamenta o Acórdão nº 1.802/2012-2ª Câmara, a seguir transcrito, têm ensejado apenas ressalvas nas contas.

“7. O Parquet Especializado, pela ilustre Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, após sintetizar os eventos caracterizados como irregularidades no Relatório da TCE, enfatizar que a proposta da unidade técnica foi pelo recolhimento do total do débito, R\$ 123.033,00, à data de 20/12/1999, aos cofres do FAT, contextualizar o pedido de manifestação do MP pelo Relator do processo e historiar como o assunto ‘execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)’ vem sendo tratado no âmbito do TCU, assim se manifestou às fls. 325/327 do Principal, Volume 1, quanto à TCE objeto deste processo:

‘10. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).

**11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato,** conforme consta da ementa do Acórdão 2.204/2008-1.<sup>a</sup> Câmara (TC 007.164/2006-4, Ata n. 23, grifos nossos): ‘Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, **quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o**

**débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual’.**

12. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.

13. De forma distinta, **nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito**, como são os Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.

(...)

16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R\$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...).”

6. Portanto, caracterizada a omissão, conforme registrado no item 5 do presente Voto, cumpre acolher os Embargos de Declaração em apreço, com efeitos modificativos, a fim de julgar as contas dos ora recorrentes, regulares com ressalva, devendo ser dado o mesmo encaminhamento aos responsáveis Ronaldo Lopes e o Sindicato dos Trabalhadores no Comércio de Lorena, com fulcro no art. 161 do RI/TCU.

7. Nessa mesma linha, julgo oportuno citar os recentes Acórdãos nº 2.438/2014, nº 2.590/2014, 2.789/2014 e 3.128/2014, todos da 2ª Câmara, proferidos, respectivamente, no âmbito dos TCs 020.945/2012-4, 017.451/2012-4, 020.931/2013-3 e 017.129/2012-5, nos quais figuravam como responsáveis, assim como nos presentes autos, os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

8. Ressalto que a matéria analisada naqueles autos tem estrita conexão com o presente processo, tendo em vista que trataram de TCEs, também instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de falhas detectadas na execução de convênios do Sert/Sine. Os recursos eram igualmente provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99- Sert/SP.

35. Bem de se ver que o fundamento para o afastamento da responsabilidade do ex-Secretário Estadual, por deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio 49/1999, foi a comprovação da execução física do objeto contratado, em que pese a ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual, conforme a jurisprudência mencionada.

36. Contudo, no caso em exame, não houve a comprovação da execução física do ajuste, como destacado no relatório que subsidiou a deliberação recorrida (item 15.4), uma vez que a entidade deixou de apresentar a documentação solicitada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, além de terem sido identificadas inconsistências nas datas informadas de execução do projeto, *verbis*:

15.4. Inexecução contratual.

a) a TCE do MTE constatou os seguintes indícios de inexecução dos cursos (fls. 29 e 30):

‘2. Execução

2.1) A entidade não apresentou os documentos comprobatórios da realização dos cursos, apesar de solicitado via postal, posteriormente entregue na sede da mesma, restando prejudicada a análise da execução dos treinamentos contratados.

O comportamento omissivo da entidade denota a falta de interesse pela comprovação da regularidade da aplicação dos valores recebidos ou, mais grave, que a mesma está impossibilitada de demonstrar documentalmente a execução dos cursos para os quais foi contratada.”

‘3. Pagamento

(...)

3.4. A instituição, no processo de habilitação, informou que os cursos seriam no período de 3/11/1999 a 15/12/1999, no entanto, a efetiva duração, consoante o Relatório de Conclusão, ocorreu de 16/11/1999 a 15/12/1999, portanto, em muito inferior à carga horária proposta;

3.5. O executor técnico atestou a realização integral dos serviços prestados em 9/12/1999; no entanto, a conclusão informada no Relatório de Conclusão ocorreu em 11/12/1999, portanto 2 dias após a data atestada.’

b) além das inconsistências nas datas informadas de execução do projeto, deve-se ressaltar a gravidade do fato de a entidade ter deixado de atender às solicitações de informações formuladas pela Comissão de TCE do MTE, aspecto que autoriza a presunção de impossibilidade de comprovação do uso dado aos recursos federais. Por tais razões, deve ser considerada a inexecução total do projeto contratado pela Ação Social do Planalto.

37. Desta forma, o precedente mencionado não se aplicado ao caso concreto.

38. Portanto, não há como acolher os argumentos declinados neste tópico pelo recorrente.

### **Da ausência de participação na habilitação das entidades contratadas pela Seter/DF (peça 36, p. 9-10)**

#### Argumentos

39. Sustenta-se no recurso que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi responsabilizado porque teria aprovado a lista de entidades sem fins lucrativos para apresentar projetos, sendo tal conclusão a fundamentação para a condenação do recorrente por imiscuir-se nos atos de execução relacionados ao convênio, em virtude da seleção e habilitação da entidade em desacordo com o edital e as normas vigentes.

40. Alega-se, todavia, que essa inferência da unidade técnica se deu a partir dos termos da “Portaria de designação da Comissão de Habilitação”, mas que seu teor não permitiria esse entendimento, sobretudo porque não foi emitida pelo recorrente, mas sim pelo então Secretário Interino, Sr. Marco Aurélio Malcher.

41. Assim, assevera que a conclusão da unidade técnica de que o recorrente teria se imiscuído na execução do convênio, ao habilitar a ASP ou todas as demais entidades, decorreu de erro de interpretação do referido ato normativo, devendo tal presunção ser afastada em processos de cunho sancionatório.

#### Análise

42. Consta da instrução inicial da unidade técnica (item 19, vol. principal, fl. 35) a informação de que a lista de entidades habilitadas a apresentarem projetos no âmbito do PEQ/DF-1999, dentre elas

a Ação Social do Planalto, teria sido aprovada pelo então Secretário, Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, segundo os termos da Portaria de designação da Comissão de Habilitação, de 28/1/1999, publicada em 29/1/1999 no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, constante da fl. 134 do vol. 1.

43. No entanto, conforme informações extraídas do TC 003.179/2001-8, observa-se que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, apesar de ter sido **nomeado** em 1/1/1999 para o cargo de Secretário da Seter/DF, já em 5/1/1999 foi **exonerado** do mesmo por meio de decreto do Governador do Distrito Federal, sendo reconduzido ao posto somente em 17/2/1999, quando novo decreto distrital **nomeou-o novamente** para o cargo, cassando-se, assim, os efeitos do decreto de 5/1/1999.

44. Desse modo, quando da edição da referida portaria, em 17/2/2009, o Sr. Wigberto Tartuce não se encontrava à frente da Seter/DF, exercendo sim, interinamente, o cargo de Secretário o Sr. Marco Aurélio Malcher, quem efetivamente assinou o documento, conforme se constata do seu teor (vol. 1, fl. 134), **verbis** :

O SECRETÁRIO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA DO DISTRITO FEDERAL interino, no uso das atribuições regimentais, (...), **resolve**:

I – Instituir Comissão de Habilitação para exame da documentação das Instituições de Qualificação Profissional conforme disposição do Edital Qualificação Profissional conforme disposição do Edital de Convocação nº 02/98 (...)

II - A Comissão será composta pelos servidores abaixo relacionados:

MARCUS VINICIUS LISBOA DE ALMEIDA (...)

ANA CRISTINA DE AQUINO CUNHA (...)

JAIR CÂNDIDO DA SILVA (...)

MARIO MAGALHÃES (...)

RAQUEL VILLELA PEDRO (...)

**III - A referida Comissão encaminhará dentro do período da 08/02/99 a 25/02/99, para aprovação do Senhor Secretário de Trabalho, Emprego e Renda, parecer conclusivo sobre o perfil técnico /jurídico das instituições para atendimento das exigências do Programa de Qualificação Profissional de 1.999.**

IV Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**MARCO AURÉLIO MALCHER**

45. Desta forma, não se pode afirmar que o recorrente participou da confecção da referida portaria, principalmente porque não assinou o documento, nem mesmo que tenha sido por meio dela que se deu a aprovação da lista de entidades habilitadas, haja vista que (a portaria) apenas determinava o encaminhamento do parecer da comissão ao Secretário para apreciação, não importando, em momento algum, anuência prévia.

46. Contudo, compulsando devidamente os elementos constantes dos autos (fls. 84 e 92 do vol. 1), observa-se que os pareceres da comissão (relatório e voto) contendo manifestação favorável à habilitação da ASP, posteriormente homologados pelo Conselho de Trabalho do Distrito Federal, foram emitidos em 23/2/1999 e 01/3/1999, respectivamente, quando o Sr. Wigberto Tartuce já se encontrava novamente nomeado para o cargo de Secretário de Estado, o que ocorreu em 17/2/1999, portanto sob sua gestão e contando com sua anuência.

47. Ocorre que, mesmo desconsiderando-se as irregularidades relacionadas à habilitação ou ao cadastramento da ASP, isso não seria capaz de afastar a responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira

Tartuce, porquanto não foi condenado por imiscuir na execução do convênio, mas por ter sido agido de forma omissa e deficiente na supervisão e fiscalização de seus subordinados, o que se evidenciou com mais intensidade na fase da execução contratual.

48. Com efeito, embora a execução direta não lhe coubesse, a supervisão era obrigatória, conforme o art. 29 do Regimento Interno da Seter/DF, aprovado pelo Decreto 19.875/98, que estabelecia as seguintes atribuições para o seu Titular, a saber: 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 (peça 28, p. 19, do TC 003.179/2001-8).

49. Portanto, o Sr. Wigberto Tartuce não foi responsabilizado em virtude de falhas isoladas de sua gestão, como a habilitação ou cadastramento da ASP sem a verificação da efetiva capacidade técnica da entidade, mas sim em virtude de um conjunto de atos de execução que passaram a ser praticado com infração aos dispositivos legais, de maneira uniforme, por todos os agentes subordinados. Isso só ocorreu porque houve falhas de supervisão e coordenação, atividades da estrita competência do Secretário.

50. Ademais, acaso o objeto contratado tivesse efetivamente sido executado, por meio da demonstração inequívoca da realização dos cursos, a falta ou deficiência de supervisão e coordenação por parte do recorrente poderia até ser relevada pelo Tribunal. Contudo, diante da não comprovação da destinação dos recursos públicos, a conduta negligente ou imprudente do ex-Secretário assume relevância, não podendo ser desconsiderada.

51. Por isso, não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial (peça 50, p. 59-70), a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com a ASP, pois, ainda que tal argumento fosse acolhido, não afastaria a sua responsabilidade no tocante às falhas de supervisão e coordenação da Seter/DF, motivo determinante da sua condenação.

52. Assim, não procede a argumentação de que teria ocorrido erro de interpretação quanto à atuação do recorrente.

### **Da aparência de regularidade dos atos administrativos no âmbito da Seter/DF (peça 36, p. 11-14)**

#### Argumentos

53. O recorrente defende que os atos prévios e posteriores à contratação da ASP assumiram aparência de regularidade, porquanto realizados e atestados pela contratada e pela área técnica da Seter/DF.

54. Assim, as deficiências de ordem legal e técnica não eram perceptíveis ao recorrente, no atribulado exercício de sua atividade de agente político, nem mesmo ao homem médio, padrão da responsabilidade subjetiva. Na sequência, descreve os procedimentos de habilitação e os demais atos relacionados ao contrato com a ASP, com o intuito assim de demonstrar a ausência de sua participação nas irregularidades.

55. Em suma, sustenta ser desarrazoado imputar responsabilidade ao ex-Secretário devido à aparência de regularidade da farta documentação comprobatória da correção do processo de contratação, execução contratual e de pagamento constante dos autos, expedida pela área técnica do órgão e pela contratada.

#### Análise

56. Entende-se que os argumentos declinados neste ponto poderiam ser admitidos acaso as ocorrências fossem pontuais, restritas a um contrato específico. Contudo, consoante já se disse em

linhas passadas, verificou-se que, no âmbito do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 005/1999, os diversos ajustes celebrados, dentre eles o contrato firmado com a ASP, apresentavam inúmeras irregularidades, de modo que a circunstância de o recorrente ter atuado com respaldo da área técnica do órgão ou mesmo da contratada não o isenta de responsabilidade.

57. Não é crível que o ex-Secretário, diante de tantas e reiteradas irregularidades, não tivesse ciência do que se passava no órgão por ele chefiado, até porque uma de suas subordinadas, detentora de cargo de confiança, era justamente sua irmã, a Sra. Marise Tartuce Ferreira, então Chefe do Departamento de Educação para o Trabalho e responsável pela análise e aprovação dos projetos e pareceres sobre dispensa de licitação.

58. Cabe recordar que o Sr. Wigberto Tartuce foi o signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat nº 5/1999 e cabia-lhe “prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/Nº 01/1997”, nos termos do item 3.2.8 do ajuste.

59. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

60. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-lei 199/67. A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. Em direito financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público. Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação, no tocante à irregularidade da licitação. Mandado de segurança indeferido (destaques acrescidos)

61. Em decorrência disso, cabia ao recorrente (ex-secretário) zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 5/99 e realizados por meio do Contrato CFP nº 61/1999, inclusive no caso de eventuais imperfeições na operacionalização do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor.

62. Os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados pelo recorrente, deveriam ser de seu conhecimento, pois, a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial e, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados.

63. Desse modo, restou caracterizada a culpa nas modalidades *in vigilando e in eligendo*, a exemplo dos Acórdãos 784/2008, 903/2009, 1026/2008, 1693/2003, 1467/2007, 256/2006, 459/2004, 468/2007, 487/2008 e 640/2006, todos do Plenário desta Corte de Contas, que trataram de situações idênticas ao do presente processo.

64. Ademais, reitera-se que o art. 29, II, do 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. Desta forma, ainda que não configurada conduta dolosa, má-fé ou locupletamento do recorrente, a imputação de responsabilidade subjetiva ao recorrente fundamentou-se na conduta culposa, bastando o nexó entre a conduta (comissiva ou omissiva) do responsável e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com dano ao erário).

65. Enfatiza-se mais uma vez que a imputação de débito ao responsável não é decorrente de conduta dolosa, de má-fé ou de locupletamento pelos responsáveis, mas de conduta culposa. Nesse sentido, aliás, foi o entendimento do Relator *a quo* que expôs os critérios para definição de responsabilidade dos agentes públicos, conforme o respectivo Voto condutor da deliberação recorrida:

#### V – Critérios para definição de responsabilidade dos agentes públicos

14. Feitas essas considerações, passo a examinar a conduta dos agentes públicos relacionados nesta TCE. Preliminarmente, ressalto que a responsabilidade desses agentes é subjetiva. Nesse sentido, cito o Acórdão nº 386/1995 - 2ª Câmara (TC nº 574.084/93-2), no qual foi afirmada a impossibilidade de ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos, *in verbis*:

*“Por outro lado, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal disciplina a responsabilidade objetiva do risco administrativo das pessoas jurídicas de direito público e das legatárias, por atos praticados pelos agentes públicos, violando direitos de outras pessoas, causando-lhes danos ou prejuízos, uma evolução da responsabilidade civilista. In fine, o citado parágrafo disciplina que o agente público praticante do ato responde perante a pessoa jurídica responsável por culpa lato sensu. No caso em exame, não se trata de lesão singular a direito, mas à sociedade, por descumprir um dever implícito na função pública, fundado em princípios que norteiam o Direito Público, cujo controle ab initio cabe ao Tribunal, nos termos do retromencionado art. 71 e seguintes da Constituição Federal.”*

*“Preleciona o mestre HELY LOPES MEIRELLES: “A responsabilização de que cuida a Constituição é a civil, visto que a administrativa decorre da situação estatutária e a penal está prevista no respectivo Código, em capítulo dedicado aos crimes funcionais (arts. 312 a 317).”*

15. Tal entendimento foi reiterado no Acórdão nº 67/2003 – Segunda Câmara (TC nº 325.165/1997-1), do qual extrai o seguinte trecho:

*“49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no artigo 159 da Lei nº 3.071/1916, segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal.*

*50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):*

*‘Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposo.’”*

16. Aduzo que a responsabilidade solidária do agente público também não se presume, como se depreende da leitura do retromencionado Acórdão nº 67/2003 – Segunda Câmara. Naquela oportunidade, foi assim discutida a responsabilidade dos administradores de recursos públicos:

*“3. A solidariedade, nos termos do art. 896 do Código Civil de 1916, lei que rege os fatos ora examinados, não se presume. Resulta da vontade da lei ou da vontade das partes. Decorre, também, a teor do art. 1.518 desse mesmo código, da prática de ato ilícito - respondem pela prática do ato todos que concorreram para sua execução. No âmbito da legislação que rege*

os processos desta Corte, o inciso I do art. 12 da Lei nº 8.443/1992 dispõe que o Relator, verificada irregularidade nas contas, fixará a responsabilidade, que poderá ser individual ou solidária.

4. Dessa legislação que ora menciono, é possível depreender que a responsabilidade solidária só surge da lei, do contrato ou da prática de ato ilícito.”

17. Consequentemente, a imputação de débito solidário aos agentes públicos de que ora se cuida depende, fundamentalmente, da existência de dolo ou culpa. Considerando que não há nos autos indícios de locupletamento ou de dolo desses agentes, entendo haver necessidade de perquirir a existência de culpa. Tendo em vista que age com culpa quem atua com imperícia (relativa à falta de habilidade, de capacidade técnica), imprudência (ligada a ações temerárias) ou negligência (relacionada com ações desidiosas ou com omissões), analisarei em separado a conduta de cada um dos citados, procurando aferir se seus atos estão ou não evitados por uma dessas modalidades de culpa.

18. Ao analisar a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, adotarei como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo – o equivalente ao princípio romano do *bonus pater familiae*. Ressalto ser pacífica a assimilação desse princípio pelo direito pátrio, tanto que, na época em que ocorreram os fatos ora sob exame, ele estava insculpido nos arts. 1.300 e 1.301 do Código Civil, no art. 153 da Lei das Sociedades Anônimas e no art. 142 do Código Comercial.

19. Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de José Aguiar Dias, “a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das conseqüências eventuais de sua atitude.” (Da **Responsabilidade Civil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)

20. Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexos causal. Quanto ao resultado, saliento que só será possível imputar responsabilidade e, conseqüentemente, só haverá obrigação de indenizar se a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Diante da inexecução contratual, comentada nos parágrafos 8 a 13 deste Voto, entendo estar caracterizado o dano ao erário.

21. O nexos causal ou relação de causalidade é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexos causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexos causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres da União será analisada individualmente no momento oportuno.

22. Finalmente, aduzo que considerações de teor semelhante serviram de base à elaboração do Voto condutor do Acórdão nº 1.693/2003, o qual foi acolhido por unanimidade por este Plenário quando do julgamento do TC nº 003.089/2001-9, relativo à TCE instaurada para apurar irregularidades ocorridas na contratação da Fundação Teotônio Vilela – FTV. Assim sendo, esse método de análise já foi aceito por esta Colenda Corte de Contas.

66. Desta forma, o ex-Secretário não só incorreu em falta ou deficiência na supervisão e coordenação do órgão, como também na escolha de seus subordinados, razão pela qual não há como afastar sua responsabilidade na presente tomada de contas especial.

67. Portanto, não merece acolhimento a presente tese recursal.

---

## Da inaplicabilidade ao ex-Secretário dos termos da decisão do TCDF (peça 36, p. 17-18).

### Argumentos

68. Sustenta-se que os acórdãos condenatórios ampararam-se no fato de o Tribunal de Contas do Distrito Federal –TCDF ter expedido recomendações que exigiam do gestor ações de cunho preventivo que poderiam evitar problemas na execução dos ajustes com as entidades privadas, como é o caso da ASP.

69. Contudo, alega o recorrente serem as medidas exigidas da competência da área técnica do órgão e que a deliberação do TCDF havia sido exarada um ano antes de o mesmo tomar posse no cargo de Secretário, de modo que seria mais razoável imputar ao gestor da época sua omissão por não dar atendimento à deliberação ou pelo menos induzir sua estrutura administrativa a incorporar as determinações expedidas.

70. Assim, ao contrário de ter sido negligente, defende o recorrente que foi proativo, uma vez que teria tido a cautela de celebrar em julho de 1999, bem antes do início do ajuste com a ASP, um contrato para prover a Seter/DF de meios técnicos de fiscalização, além da atuação de seus executores.

### Análise:

71. Inicialmente, para melhor compreensão da matéria, permite-se transcrever excerto do Voto condutor do Acórdão 333/2010-TCU-Plenário, proferido pelo Ministro-Revisor Benjamin Zymler, em que se examinou o tema afeto ao não cumprimento das recomendações do TCDF, *verbis*:

Note-se 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:

“- promover 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, desconheciam as atribuições a eles conferidas por tais normas, como, por exemplo, atestaram a execução de serviços antes do início dos mesmos**;

- **implantar 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**;

- **promover 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 pudesse ocorrer após a efetiva execução dos serviços**, conforme as normas de execução orçamentária (Decreto nº 16.098/1994, art. 13, inciso II e § 3º);

- caso necessite antecipar pagamentos, cumprir o estabelecido no § 2º do art. 59 do Decreto nº 16.098/1994, que regula as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.” (grifei)

Como dito anteriormente neste Voto, os prejuízos advieram porque **não se adotou uma medida óbvia e básica**, qual seja, verificar se o serviço foi executado antes de autorizar o pagamento. Essa constatação já havia sido explicitada dois anos antes pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, sendo que o gestor nada fez a respeito. Verifica-se assim que a negligência do gestor ganha contornos mais graves, pois a constatação permitida é que deixou de agir porque não o quis e não porque não sabia que deveria agir. Usando-se termos próprios do direito penal, teria agido o gestor com culpa consciente, grau mais elevado de culpa, ou dolo eventual, pois havia a previsão de que a conduta era ilícita e mesmo assim ela foi adotada. (destaques inseridos)

72. Observa-se que as medidas preconizadas pela decisão do TCDF buscavam a capacitação do pessoal do Seter/DF no tocante às normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal, a implementação de rotinas de controle, além da observância da legislação local (Decreto Distrital n.º 16.098/94) quanto à forma de atesto da execução dos serviços e à realização de pagamento antecipado.

73. A decisão da Corte Distrital foi expedida em 1997, portanto 2 (dois) anos antes de o Sr. Wigberto Tartuce ingressar na Seter/DF, o que somente ocorreu em 1999, de modo que realmente não lhe pode ser exigido, por motivos óbvios, a ciência formal da deliberação. Todavia, não parece crível que dela não tenha tomado conhecimento, uma vez que cabe a todo gestor proativo, como alega ser, certificar-se primeiro da legislação, inclusive decisões judiciais ou administrativas, que irão pautar ou poderão ter reflexo na sua atuação.

74. De todo modo, mesmo que não tenha tomado conhecimento da decisão do TCDF, tal circunstância não o isentava de adotar as recomendações descritas, porquanto, independentemente da existência da deliberação, cabia ao gestor dar a capacitação devida aos servidores do órgão e exigir a adoção de rotinas básicas de controle, inerente a qualquer organização (pública ou privada), e sobretudo zelar pela observância da legislação no tocante à forma do atesto da execução dos serviços, bem assim da realização de pagamento antecipado.

75. Como destacado no Voto condutor acima transcrito, os prejuízos observados no âmbito PEQ/DF – 1999 advieram porque não se adotou **uma medida óbvia e básica**, qual seja, verificar se o serviço foi executado antes de autorizar o pagamento. Cabe registrar que a referida exigência estava prevista na legislação distrital muito tempo antes de o Sr. Wigberto Tartuce ingressar no cargo de Secretário, conforme o Decreto n.º 16.098/1994, bem assim na legislação federal de regência (Lei 8.666/1993; Decreto 93.872/1986, e IN/STN n.º 1/1997), igualmente aplicável ao convênio, nos termos do previsto no preâmbulo do ajuste (vol. 1, fls. 97-103).

76. De a mais a mais, embora tenha havido referência na instrução da unidade técnica a não observância às recomendações do TCDF (vol. , item 19.3), tal constatação não foi o motivo determinante para a responsabilização do Sr. Wigberto Tartuce, mas sim a negligência ou imprudência na supervisão e fiscalização dos seus subordinados, tendo a menção o único propósito de ilustrar o grau de desorganização e despreparo da servidores da Seter/DF na condução do convênio e consequentemente do contrato firmado com a ASP.

77. Portanto, as razões recursais não merecerem acolhimento.

### **Da interferência do Governador do Distrito Federal na execução do ajuste (peça 37, p. 1-2).**

#### Argumentos

78. O recorrente sustenta que, por meio do Decreto n.º 20.197, de 1999 (vol. 1, fl. 142), o Governador do Distrito Federal à época dos fatos (Joaquim Domingos Roriz) interferiu na execução do convênio, ao aprovar modelo padrão de contrato para ser celebrado com as entidades privadas sem fins lucrativos, dentre elas a ASP.

79. Nesse sentido, argumenta que o regulamento impôs um modelo padrão de contrato que interferiu e limitou a gestão técnica e administrativa da Seter/DF, apontando como exemplo dessa interferência a obrigatoriedade de **nomeação de executor técnico**, conforme o item 3.4 do texto padronizado, para atestar a prestação dos serviços de cada ajuste, impedindo a utilização de procedimento distinto pela Secretaria para desincumbir-se do seu dever fiscalização.

80. Assim, afirma que, caso não houvesse um modelo padronizado, hierarquicamente imposto, o contrato utilizado poderia contemplar as cláusulas obrigatórias do art. 55 da Lei n.º 8.666/1993 que mitigam os riscos de pagamentos em contraprestação pelo contratado, pugnando, desta forma, pelo chamamento aos autos, mediante a devida citação, do Governador do Distrito Federal à época dos

fatos.

### Análise

81. Conforme constou do Voto condutor da deliberação recorrida (item 45), o Governador do Distrito Federal não foi incluído no rol de responsáveis porque não praticou atos administrativos, mas apenas atuou politicamente ao celebrar o convênio firmado 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.

82. Contrariamente ao alegado, a edição do mencionado Decreto n.º 20.197, de 1999, não teve o condão de desnaturar essa condição política, porquanto não importou na prática de ato administrativo ou de execução por parte do mandatário do Distrito Federal, não podendo se falar ainda que, por meio dele, tenha o Governador se imiscuído na execução do convênio.

83. Com efeito, não há como vincular as irregularidades apuradas no contrato firmado com a ASP ao fato de o decreto ter aprovado uma minuta padrão para os contratos celebrados no âmbito do PEQ/DF, uma vez que isso em momento algum interferiu ou limitou a gestão técnica e administrativa da Seter/DF, especialmente a fiscalização da execução do contrato pelo órgão.

84. A propósito, a mencionada cláusula 3.4, a exemplo daquela que constou do contrato firmado com a ASP, estabelecia o atesto dos documentos fiscais pelo executor técnico do contrato, nos seguintes termos:

3.4. As correspondentes Notas Fiscais ou Faturas de Prestação de Serviços **serão atestadas pelo executor deste Instrumento mediante comprovação pela CONTRATADA das condições e forma de pagamento aqui estipuladas**, mais aquelas dispostas nas Resoluções do Conselho do Trabalho do Distrito Federal – CTDF – e no Manual de Orientação de 1999 do Departamento de Educação para o Trabalho da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal – DET/SETER/DF.

85. Por sua vez, a cláusula 3.3 do contrato dispunha sobre a forma como seria efetuado o pagamento dos serviços executados pela contratada, **verbis**:

3.3 – O DISTRITO FEDERAL, de acordo com as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrital, efetuará o **pagamento dos serviços executados** pela CONTRATADA, em 03 (três) parcelas, da seguinte forma:

1ª parcela – até 10 (dez) dias após a **liquidação** da correspondente Nota Fiscal ou Fatura de Prestação de Serviços, **devidamente atestada pelo executor do contrato, mediante comprovação da disponibilidade do espaço físico, do material didático, relação do corpo docente com os correspondentes perfis profissionais por área de atuação e apresentação de outros recursos materiais, físicos e humanos considerados como necessários para o início dos cursos (...)**;

2ª parcela – até 10 (dez) dias após a **liquidação** da correspondente Nota Fiscal ou Fatura de Prestação de Serviços, **devidamente atestada pelo executor do contrato, mediante a apresentação de relatório parcial comprovando a realização mínima de 60% (sessenta por cento) da programação total (inclusive carga-horária prevista na proposta da contratada (...))**;

3ª parcela – até 10 (dez) dias após a **liquidação** da correspondente Nota Fiscal ou Fatura de Prestação de Serviços, **devidamente atestada pelo executor do contrato, mediante a apresentação de relatório conclusivo comprovando a realização integral dos programas previstas na proposta da Contratada (...)**.

86. De se observar que a nomeação do executor técnico de maneira alguma dificultava ou

prejudicava a fiscalização da execução do ajuste, uma vez que cabia a ele atestar a efetiva execução dos serviços, atendendo, assim, uma exigência da Lei 8.666/1993 (art. 67), pois, embora com denominação diversa, esse executor tinha o papel de fiscal do contrato, conforme a cláusula 10 do contrato:

“10 – DO EXECUTOR

O Distrito Federal, por meio da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda – SETER, **designará um Executor para o presente Contrato, ao qual competem as atribuições contidas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.**”

87. Assim, para a efetiva comprovação da prestação dos serviços, bastava o atendimento da mencionada cláusula 3.3, o que não impedia a adoção de procedimentos distintos pelo recorrente para se certificar da correta execução contratual. Na verdade, o executor técnico não realizou (omissiva ou comissivamente) a contento o seu papel, falhando o ex-Secretário, por sua vez, no dever de supervisão e fiscalização, não podendo agora atribuir as irregularidades ocorridas à padronização dos contratados.

88. Ademais, as exigências essenciais do art. 55 da Lei 8.666/1993 não deixaram de ser contempladas no modelo de contrato padronizado, de modo que não há como atribuir a essa padronização a causa de pagamentos sem a devida contraprestação. Infere-se isso do cotejo entre a disposição legal e as cláusulas supracitadas, do qual se depreende que os requisitos obrigatórios, mormente dos incisos III e IV, estão previstos, **verbis**:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

**III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;**

**IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;**

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexistiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

89. Portanto, não assiste razão ao recorrente.

**Da responsabilidade da entidade fiscalizadora por falhas e omissões (peça 50).**

#### Argumentos

90. Afirma o recorrente que foi responsabilizado pela totalidade do débito, porém alega juntar aos autos documentos que comprovariam a responsabilidade da entidade fiscalizadora do ajuste objeto

---

da TCE, no caso o Uniceub, revelando falhas e omissões graves de sua parte.

91. Nessa linha, argumenta que os termos do contrato celebrado entre a Seter/DF e o Uniceub (vol. 3, fls. 21-24), bem assim a respectiva proposta apresentada (vol. 3, fls. 1-14), evidenciariam o seu grau de comprometimento com a ampla supervisão e o gerenciamento de todos os contratos celebrados, bem assim com o fluxo de informação entre todos os participantes do PEQ/DF-1999.

92. Salienta que, além de ser responsável pela supervisão e acompanhamento gerencial e técnico das ações do PEQ/DF-1999, era o Uniceub quem ditava os procedimentos para execução da fiscalização, o que seria um caso diferente de todos até então analisados pelo TCU, porquanto caracterizaria uma assistência ao poder-dever de fiscalização, na qual o contratado formatou jurídica e tecnicamente a metodologia e o fluxo de informações da fiscalização que se revelou ineficiente e falha.

93. Com isso, o Uniceub não se poderia valer dessas falhas para eximir-se de sua responsabilidade pelos prejuízos causados ao erário, até porque deixou de alertar a Seter/DF sobre os problemas na execução do contrato da ASP, o que ensejou o pagamento indevido, sem execução comprovada.

94. Desta forma, entende que deve ser revista a isenção de responsabilidade do Uniceub (Acórdão 913/2009 – Plenário), de modo a serem afastados os argumentos que fundamentaram esse entendimento, quais sejam: a impossibilidade de quantificação do dano que lhe seria imputado; a amplitude do contrato e a ausência de especificação de quais entidades seriam fiscalizadas; e a impossibilidade de aplicar multa a entidade privada nos casos em que o dano não fosse quantificado.

95. Alega, ainda, fazer prova da omissão do Uniceub em assistir à fiscalização da Seter/DF, pois afirmações da própria entidade (vol. 3, fl. 258) comprovariam que possuía informações de que a ASP havia celebrado contrato com o órgão, além do que não logrou demonstrar que não teria recebido informação por parte da Seter/DF sobre a contratação (vol. 3, fl. 4).

96. Assim, assevera houve efetivo descumprimento pelo Uniceub das cláusulas contratuais e de sua proposta, pois não levou ao conhecimento da Seter/DF, por meio dos seus relatórios gerenciais, as irregularidades, não podendo alegar desconhecimento das contratações, o que poderia ser obtido nas publicações do Diário Oficial do Distrito Federal.

97. Por fim, faz referência à decisão judicial (peça 40, p. 42) que teria reconhecido a impossibilidade de o Uniceub isentar-se de responsabilidade na fiscalização, em face da tentativa de anular contrato firmado com a Seter/DF.

#### Análise

98. Conforme restou consignado no relatório da deliberação recorrida (item 15.6), o Uniceub foi contratado pela Seter/DF para auxiliar na execução do PEQ/DF-1999, tendo o contrato por objeto a realização de Projeto Especial de supervisão e acompanhamento técnico gerencial das ações relativas ao Plano Estadual de Qualificação Profissional do Distrito Federal, nos termos da proposta de trabalho apresentada.

99. Muito embora a execução informada do contrato celebrado com a ASP (novembro e dezembro de 1999) tenha ocorrido durante a vigência daquele ajuste celebrado com o Uniceub, os relatórios produzidos por esta entidade não continham informações relativas àquela primeira entidade. Por essa razão, concluiu a unidade técnica que os cursos contratados com a primeira entidade não foram supervisionados, o que foi atribuído à falha na comunicação entre o Uniceub e a Seter/DF, e entre esta e as entidades executoras, bem como à deficiência das informações constantes dos documentos utilizados para o trabalho (vol. principal, fl. 48).

100. Por oportuno, permite-se reproduzir excerto do Voto revisor que orientou o Acórdão 333/2010-TCU-Plenário, prolatado em sede de recurso de reconsideração, em que o Ministro Benjamin Zymler faz um diagnóstico da atuação do Uniceub:

Houve também **a aparente** tentativa de se controlar a execução dos cursos mediante a contratação do UniCeub para fiscalizá-los. Essa contratação demonstrou mais uma vez a falta de cuidado com o Programa como um todo e teve como resultado o agravamento do desperdício de recursos públicos em razão dos pífios resultados obtidos. Isso porque, o contrato foi assinado em 20/07/99, quando os cursos já estavam em grande parte em fase adiantada de execução, além de ter sido verificado que o objeto contratual foi definido de forma ampla e pouco precisa, deixando, por exemplo, de especificar cada contrato que o Uniceub iria fiscalizar.

As seguintes considerações, constantes do Relatório que fundamenta o Acórdão 913/2009- Plenário (mediante o qual foi analisada a contratação do UniCeub), fundamentam essas conclusões:

“Alegações do UniCeub:

Segundo a defesa, consta em todos os relatórios encaminhados à SETER o apontamento de que o fluxo de informações não garantiria a obtenção de dados imprescindíveis as atividades de supervisão, **entrevista criado pela própria entidade contratante** (fl. 20/21, vol. 6).

**Informa que a SETER não disponibilizava os contratos celebrados com as entidades envolvidas, embora os tivesse solicitado de maneira reiterada.** Esclarece que os questionários definidos na metodologia da UFPE, depois de aplicados pelo CEUB, eram todos recolhidos por funcionários da FADE para serem devidamente tabulados, processados e apreciados, conforme proposta do CEUB (fl. 22/23, vol. 6).

...

**Ressalta que manifestou, formalmente, sua preocupação por não estar recebendo informações necessárias para o cumprimento de suas obrigações contratuais, pois se sua atuação não alcançou a totalidade das instituições executoras do programa, deve-se ao fato da grave omissão por parte da SETER** ou mesmo da FADE/UFPE, pois a missão da defendente cingia-se a executar a metodologia adotada pela SETER. Além disso, argumenta que os relatórios gerados pelo CEUB foram acatados pela Seter sem qualquer objeção (fls. 24/28, vol.6).

Análise da unidade técnica:

Ressalte-se que, até 13/9/1999, 19 entidades haviam recebido a segunda parcela dos seus contratos, cujo pagamento estava condicionado à conclusão de 50% dos treinamentos. Logo, depreende-se que **a Seter não deu conhecimento ao CEUB de que estavam em andamento os cursos de 12 (19 - 7) das 21 entidades que precisavam ser fiscalizadas, caracterizando a negligência dos dirigentes da Seter.**

...

No relatório de outubro/1999 foi informado que, **frequentemente, a relação de cursos chegava ao CEUB após a conclusão dos treinamentos, invalidando o trabalho de supervisão e acompanhamento** (fl. 294, vol. 5).” (grifei)

Ademais, **mesmo constatações graves do Uniceub, indicativas de fraude nos comprovantes de despesas, como registro de alunos frequentando um mesmo curso, em duas turmas, nos mesmos horários e local, não motivaram qualquer ação corretiva por parte do gestor** (Relatório que acompanha o Acórdão 913/2009-Plenário). No caso em tela, houve até mesmo a impossibilidade de se verificar essas ocorrências, pois, em sua grande parte, não foram apresentadas as listas de presença dos alunos. A respeito, observo que a Fepad simplesmente alegou que as listas foram encaminhadas ao contratante, não constando dos autos que a Seter tenha recebido tais listas ou exigido-as da empresa. (fl. 337, vol. 6) Dos depoimentos dos executores e do Uniceub, **resta até mesmo permitida a conclusão de que havia a intenção dos gestores da Seter de fragilizar os instrumentos de controle, mantendo eles um contato direto com as contratadas e autorizando os pagamentos sem a preocupação da efetiva realização dos cursos ou não.**

101. Pois bem. O primeiro aspecto a ser observado é que a atuação do Uniceub se dava de

forma auxiliar, colaborativa, de modo que a responsabilidade primeira pela fiscalização dos contratos firmados era dos gestores da Seter/DF, sendo a responsabilidade do Uniceub subsidiária, porquanto apenas assistia e subsidiava o órgão, nos termos do que dispõe a Lei n.º 8.666/1993:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, **permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.**

102. Assim, eventual falha ou deficiência na fiscalização exercida pelo Uniceub não afasta automaticamente a responsabilidade dos gestores da Seter/DF, porquanto a eles cabia, enquanto executores do convênio, a fiscalização dos recursos repassados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, uma vez que ao Distrito Federal competia as medidas com vistas ao acompanhamento, ao controle e à avaliação das ações prevista da aplicação dos recursos recebidos, conforme expressa disposição do Convênio n.º 0075/99 – MTE/SEFOR/CODEFAT (item 3.2, vol. 1, fls. 93-103).

103. Portanto, somente a demonstração inconteste de que o Uniceub tenha induzido o gestor da Seter/DF, com a apresentação de informações equivocadas ou falsas, é que poderia afastar a responsabilidade dos gestores do órgão distrital e, conseqüentemente, do ex-Secretário, já que nesse caso sua conduta estaria devidamente justificada, não havendo, assim, se falar em responsabilização.

104. Todavia, os elementos presentes nos autos não permitem concluir que tenha o Uniceub, por meio das informações por ele prestadas, induzido os gestores da Seter/DF, podendo-se afirmar no máximo que a entidade não supervisionou o contrato firmado com a ASP, o que do mesmo modo não isentaria o recorrente de responsabilidade.

105. Neste caso, a falha ou a deficiência na execução contratual por parte do Uniceub poderia justificar uma eventual reparação ao Distrito Federal pelos danos causados, mas não isentar os seus gestores de cumprir o dever legal de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos que lhes foram confiados.

106. Consoante acima assinalado, a causa provável e principal apontada pela unidade técnica para a não supervisão do contrato da ASP pelo Uniceub foi falha na comunicação entre o Uniceub e a Seter/DF, e entre esta e as entidades executoras, tendo em vista ser a ausência de dados sobre a instituição o motivo apontado pela entidade fiscalizadora para a não supervisão do respectivo contrato, conforme seu excerto do relatório final produzido (vol. 3, fl. 258):

Com o objetivo de realizar seu trabalho a equipe de supervisão manteve contatos diários (por telefone, officios, fax e pessoal) com a SETER e com as entidades executoras. Mesmo assim, **não foi obtido nenhum dado sobre quatro instituições**: Ação Social do Planalto – ASP, Associação Beneficente Humanista Era de Aquarius – ABHEA, Cooperativa de Educadores – COPEDE e o Sindicato das Indústrias de Alimentação de Brasília – SIAB, **o que inviabilizou a supervisão dessas entidades.**

107. Diversamente do que defende o recorrente, a afirmação acima não é prova peremptória da omissão do Uniceub, pois a simples referência à instituição ASP não significa que a entidade estivesse de posse dos elementos ou dados suficientes para sua supervisão, até porque não se pode precisar o momento em que teve o efetivo conhecimento da celebração do contrato com a ASP (antes ou depois da sua execução), além do que não comprovou que a Seter/DF repassou ao Uniceub tais informações.

108. Conforme alegou o recorrente, nada obstava que o Uniceub, por outros meios, como publicações no DODF, obtivesse informações acerca da existência do contrato com a ASP, mas isso não isenta o recorrente de responsabilidade, considerando que a ele, como já se disse, cabia, em

primeira ordem, a fiscalização do contrato, de modo que eventual falha da entidade fiscalizadora não afasta sua responsabilidade.

109. Acerca dessa contratação do Uniceub, permite-se reproduzir excerto do Voto revisor que orientou o Acórdão 333/2010-TCU-Plenário, prolatado em sede de recurso de reconsideração, em que o Ministro Benjamin Zymler explicitou as razões de fato e de direito que impedem que a contratação dessa entidade seja escusa de responsabilidade dos gestores da Seter/DF:

Houve também **a aparente** tentativa de se controlar a execução dos cursos mediante a contratação do UniCeub para fiscalizá-los. Essa contratação demonstrou mais uma vez a falta de cuidado com o Programa como um todo e teve como resultado o agravamento do desperdício de recursos públicos em razão dos pífios resultados obtidos. Isso porque, o contrato foi assinado em 20/07/99, quando os cursos já estavam em grande parte em fase adiantada de execução, além de ter sido verificado que o objeto contratual foi definido de forma ampla e pouco precisa, deixando, por exemplo, de especificar cada contrato que o Uniceub iria fiscalizar.

As seguintes considerações, constantes do Relatório que fundamenta o Acórdão 913/2009- Plenário (mediante o qual foi analisada a contratação do UniCeub), fundamentam essas conclusões:

“Alegações do UniCeub:

Segundo a defesa, consta em todos os relatórios encaminhados à SETER o apontamento de que o fluxo de informações não garantiria a obtenção de dados imprescindíveis as atividades de supervisão, **entrevista criado pela própria entidade contratante** (fl. 20/21, vol. 6).

**Informa que a SETER não disponibilizava os contratos celebrados com as entidades envolvidas, embora os tivesse solicitado de maneira reiterada.** Esclarece que os questionários definidos na metodologia da UFPE, depois de aplicados pelo CEUB, eram todos recolhidos por funcionários da FADE para serem devidamente tabulados, processados e apreciados, conforme proposta do CEUB (fl. 22/23, vol. 6).

...

**Ressalta que manifestou, formalmente, sua preocupação por não estar recebendo informações necessárias para o cumprimento de suas obrigações contratuais, pois se sua atuação não alcançou a totalidade das instituições executoras do programa, deve-se ao fato da grave omissão por parte da SETER** ou mesmo da FADE/UFPE, pois a missão da defendente cingia-se a executar a metodologia adotada pela SETER. Além disso, argumenta que os relatórios gerados pelo CEUB foram acatados pela Seter sem qualquer objeção (fls. 24/28, vol.6).

Análise da unidade técnica:

Ressalte-se que, até 13/9/1999, 19 entidades haviam recebido a segunda parcela dos seus contratos, cujo pagamento estava condicionado à conclusão de 50% dos treinamentos. Logo, depreende-se que a Seter **não deu conhecimento ao CEUB de que estavam em andamento os cursos de 12 (19 - 7) das 21 entidades que precisavam ser fiscalizadas, caracterizando a negligência dos dirigentes da Seter.**

...

No relatório de outubro/1999 foi informado que, **frequentemente, a relação de cursos chegava ao CEUB após a conclusão dos treinamentos, invalidando o trabalho de supervisão e acompanhamento** (fl. 294, vol. 5).” (grifei)

Ademais, **mesmo constatações graves do Uniceub, indicativas de fraude nos comprovantes de despesas, como registro de alunos frequentando um mesmo curso, em duas turmas, nos mesmos horários e local, não motivaram qualquer ação corretiva por parte do gestor** (Relatório que acompanha o Acórdão 913/2009-Plenário). No caso em tela, houve até mesmo a impossibilidade de se verificar essas ocorrências, pois, em sua grande parte, não foram apresentadas as listas de presença dos alunos. A respeito, observo que a Fepad simplesmente alegou que as listas foram encaminhadas ao contratante, não constando dos autos que a Seter tenha

recebido tais listas ou exigido-as da empresa. (fl. 337, vol. 6) Dos depoimentos dos executores e do Uniceub, **resta até mesmo permitida a conclusão de que havia a intenção dos gestores da Seter de fragilizar os instrumentos de controle, mantendo eles um contato direto com as contratadas e autorizando os pagamentos sem a preocupação da efetiva realização dos cursos ou não.**

110. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o julgado não socorre o responsável, porquanto ao final apenas reconhece a possibilidade de fiscalização de contratos por terceiros contratos pela Administração, nada dizendo acerca de falhas ou deficiências na execução contratual pelo Uniceub, mormente sobre o contrato firmado com a ASP.

111. Por fim, mostra-se processualmente inadequado o pleito recursal para que o Tribunal reveja no presente processo o entendimento firmado no TC 003.129/2001-6 quanto à responsabilidade do Uniceub. Tal medida, ainda que fosse plausível, deveria ser adotada no âmbito daqueles autos, porém os fundamentos apresentados na deliberação apresentam-se sólidos e robustos, o suficiente para justificar sua manutenção, de modo que carece de razoabilidade a pretensão do recorrente.

112. Portanto, não devem ser acolhidos os argumentos apresentados neste ponto.

### **Da responsabilidade dos dirigentes da entidade contratada (peça 37, p. 2-3).**

#### Argumentos

113. O recorrente afirma que, no âmbito dos presentes autos, não foram citados os dirigentes da ASP, porquanto não houve provas de atuação com excesso de mandato ou de violação ao estatuto da entidade ou ausentes indícios de conluio com agentes públicos, nos termos do despacho do Relator **a quo**, de 02/2/2004 (vol. principal, fl. 70).

114. No entanto, ressalta que atualmente essa decisão não se mais de adere à jurisprudência do Tribunal, conforme o Acórdão n.º 2.386/2014 – Plenário, que aprovou a Súmula 286, com entendimento no sentido de que a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias responde solidariamente que os seus dirigentes pelos danos causados ao erário na aplicação dos recursos públicos.

115. Ademais, sustenta que a conclusão de que os dirigentes não violaram o estatuto da entidade não é aderente provas dos autos (anexo 4), uma vez que sequer foram encontrados os documentos da execução do contrato celebrado com a Seter/DF e objeto de fiscalização nos autos, de modo que não havia registros contábeis, financeiros etc.

116. Assim, entende o recorrente ser necessário o chamamento aos autos dos dirigentes da ASP, uma vez que teriam atuado à margem da lei e violando o estatuto da entidade, pugnando pela citação dos mesmos.

#### Análise

117. Conforme mencionado pelo recorrente, o Ministro-Relator, por meio de despacho proferido em 22/2/2004 no âmbito do TC 003.191/2001-2 e trasladado posteriormente para os presentes autos (vol. principal, fl. 70), determinou que a citação dos dirigentes das entidades contratadas pelo Distrito Federal para execução do objeto do Convênio n. 05/1999 somente deveria acontecer na hipótese de existirem provas de que tivessem atuado com excesso de mandato ou violando os estatutos dessas entidades ou quando houvesse indícios de conluio entre eles e os agentes públicos.

118. Assim, embora a instrução original da unidade técnica, de 04/4/2002 (vol. principal, fls. 31-59), tivesse propugnado pela citação solidária da Sra. Vilma Soares de Moraes, na qualidade de

Presidente da ASP, o Diretor-técnico da então 5ª Secex, em atendimento à decisão do Ministro Relator, considerou que não existiam elementos para que a citação da dirigente fosse efetivada, promovendo então adequações na proposta anterior, conforme despacho de 28/3/2005 (v. principal, fls. 73-76), cujo excerto transcreve-se a seguir:

VILMA SOARES DE MORAES, Presidenta da Ação Social do Planalto, tendo em vista que no presente processo **não há comprovação de que a responsável tenha atuado com excesso de mandato, violado o estatuto da entidade, ou indícios de prática de conluio com agentes públicos;**

119. Portanto, a não citação da Sra. Vilma Soares de Moraes decorreu da não verificação de irregularidades que permitissem a sua inclusão no polo passivo da tomada de contas especial, podendo-se constatar agora que as alegações declinadas pelo recorrente nesta oportunidade também não permitem assim concluir.

120. Com efeito, a circunstância de a documentação da execução contratual da ASP não ter sido encontrada, como alega o recorrente, não permite afirmar isoladamente que a presidente da entidade concorrido para tal fato, uma vez que o extravio pode ter decorrido por causa diversa, daí que não se pode afirmar que tenha agido com excesso de mandato ou violação ao estatuto da entidade a justificar a sua inclusão no rol de responsáveis.

121. Tal providência deveria adotada pela Seter/DF quando do recebimento da documentação da entidade, mostrando-se agora extemporânea qualquer alegação nesse sentido ou mesmo a tentativa de localizar esses documentos, haja vista o grande lapso temporal desde então transcorrido, de modo que a alegação não socorre ao recorrente.

122. Em relação ao entendimento consagrado na Súmula 286 do TCU quanto à possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica de direito privado juntamente com seus dirigentes, isso não implica necessariamente que, em todo caso submetido à sua apreciação, deva o Tribunal assim fazê-lo, mas somente quando devidamente evidenciada a participação do dirigente nos atos causadores de dano ou prejuízo ao erário.

123. Ademais, a referida súmula tem natureza eminentemente processual, de modo que, à semelhança das normas processuais, aplica-se somente aos processos futuros, de modo que os atos processuais já realizados ou consumados no tempo não são atingidos pela lei, o que impossibilita o desfazimento do acórdão recorrido somente por tal motivação, conforme o art. 1211 do Código de Processo Civil vigente (que se aplica subsidiariamente ao TCU):

Art. 1.211. Este Código regerá o processo civil em todo o território brasileiro. Ao entrar em vigor, suas disposições aplicar-se-ão desde logo aos processos pendentes.

124. Cabe destacar ainda que inexistente prejuízo ao recorrente em virtude da não citação dos dirigentes da ASP, uma vez que o instituto da solidariedade passiva é um 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, assistindo ao devedor que satisfaz a dívida por inteiro o direito de exigir de cada um dos codevedores a sua quota (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil).

125. Desta forma, não há, de modo algum, direito subjetivo do devedor, que nunca tem sua posição jurídica prejudicada, tanto no âmbito material quanto no processual, pela inclusão ou não de outros devedores, em regime de solidariedade, no polo passivo da relação. É, por assim dizer, um juízo de conveniência e oportunidade do credor, conforme consagrado na jurisprudência deste Tribunal, a

exemplos dos seguintes julgados: Acórdãos 2.552/2009 - Plenário; 1.826/2006; 2.707/2006 e 3.244/2007, todos da 1ª Câmara; e 1.489/2005 - 2ª Câmara.

126. Portanto, não merecem acolhimento os argumentos declinados pelo recorrente neste tópico.

### **Da existência de erro de cálculo na imputação do débito (peça 36, p. 14-16).**

#### Argumentos

127. O recorrente argumenta que se imputou a ele o valor total dos recursos aplicados na execução do ajuste (R\$ 79.900,00), mas olvidou-se que o valor de R\$ 1.598,00 foi recolhido ao Tesouro do Distrito Federal relativamente ao Imposto sobre Serviços – ISS (vol. 2, fls. 291, 301 e 316), tendo como base de cálculo cada pagamento realizado à ASP.

128. Assim, pugna para que seja excluído os valores comprovadamente apropriados pelo Distrito Federal, a título de ISS, do débito imputado ao recorrente, de modo a importância devida passar a ser no valor de R\$ 78.302,00.

#### Análise

129. Assiste razão ao recorrente.

130. Os documentos constantes das fls. 291, 301 e 316 do vol. 2 comprovam que a importância de R\$ 1.598,98 foi recolhida aos cofres do Distrito Federal, a título de Imposto sobre Serviços – ISS, embora tenham sido considerados no valor do débito imputado aos responsáveis.

131. Assim, afigura-se razoável o pleito do recorrente de se promover o abatimento desse valor do montante total do débito a eles imputado (R\$ 79.900,00), de modo que a dívida passa a ser no valor R\$ 78.302,00.

132. Desta forma, cabe dar provimento parcial em virtude do acolhimento desse argumento do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce.

### **INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES**

133. Registre-se a existência nos autos de recurso de revisão (peças 43-47) interposto em 04/3/2015 pelos procuradores anteriormente constituídos (peça 42) nos autos pelo Sr. Wigberto Tartuce, cujo termo de renúncia ao mandato somente foi juntado aos autos em 22/12/2015 (peça 51).

134. Esse recurso foi protocolado após o exame preliminar de admissibilidade desta Serur (peças 38 e 39), de forma que, em atenção ao princípio da preclusão, bem assim o que preconiza o instituto da representação processual, tal peça recursal foi recebida apenas como elementos adicionais, cabendo registrar, por outro lado, que não são capazes de alterar o desfecho da presente instrução.

### **CONCLUSÃO**

135. O recorrente Wigberto Ferreira Tartuce não logrou afastar as diversas irregularidades apuradas no âmbito da tomada de contas especial, especialmente a inexecução verificada no Contrato CFP n.º 61/1999 firmado com a entidade Ação Social do Planalto, que motivaram a sua condenação e a dos demais responsáveis solidários.

136. A responsabilização do ex-Secretário decorreu essencialmente de sua conduta negligente e imprudente na condução do Convênio n.º 005/1999 e, conseqüentemente, do contrato firmado com a ASP, uma vez que falhou no seu dever de supervisão e fiscalização, contribuindo assim para a ocorrência das irregularidades.

137. Com efeito, tinha o ex-Secretário o dever de acompanhar, controlar e fiscalizar a atuação

de seus subordinados, deixando, contudo, de adotar as cautelas pertinentes para assegurar a regular aplicação dos recursos públicos que lhes foram confiados, sobretudo a efetiva execução do contrato firmado com a ASP.

138. Os argumentos apresentados nesta etapa processual não são capazes de abalar os fundamentos da deliberação recorrida, embora a comprovação de que parte dos valores do convênio foram destinados ao pagamento de ISS aos cofres do Distrito Federal enseje o provimento parcial do recurso, a fim de se reduzir o débito imputado ao Sr. Wigberto Tartuce e aos demais responsáveis solidários.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

139. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão apresentado por Wigberto Ferreira Tartuce contra o Acórdão 1715/2008-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a reduzir o débito inicialmente atribuído aos responsáveis solidários (R\$ 79.900,00) no valor de R\$ 1.598,00, correspondente à importância recolhida aos cofres do Distrito Federal a título de ISS;

b) alterar a redação do subitem 9.2. do acórdão recorrido, de modo a vigorar nos seguintes termos:

9.2. com espeque nos artigos 1º, 16, III, “c”, e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91), Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes (CPF nº 279.494.351-00), Charles Christian Alves de Deus (Executor Técnico do Contrato CFP nº 61/1999 - CPF nº 585.387.551-53) e Ação Social do Planalto (CNPJ nº 00.085.092/0001-50), condenando-os ao pagamento dos débitos a seguir discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT das quantias devidas, nos termos do artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU:

Datas	Valores Originais (R\$)
24/11/1999	23.970,00
03/12/1999	31.960,00
<b>14/12/1999</b>	<b>22.372,00</b>

c) dar ciência ao recorrente, à Procuradoria da República no Distrito Federal, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos, em 11 de março de 2016.

(assinado eletronicamente)

**Danilo Rodrigues Romero**  
AUFC – Mat. 4231-5