

TC 003.196/2001-9

Apenso: TC 028.096/2010-0

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).

Advogadas: Luciana Ferreira Gonçalves, OAB/DF 15.038, Liliane Silva Souza, OAB/DF 36.267 e Melanie Costa Peixoto, OAB/DF 14.585 (procuração às peças 53 e 55).

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 do Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater. 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. Não provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peças 56-59 e 68), contra o Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário (peça 17, p.36/38), transcrito na íntegra abaixo:

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

9.1. acatar as alegações de defesa apresentadas pela responsável Joana D’Arc Oliveira da Silva (CPF nº 836.389.546-68);

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce (CPF nº 033.296.071-49), Marise Ferreira Tartuce (CPF nº 225.619.351-91) e Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater (CNPJ nº 02.052.354/0001-05);

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF nº 279.717.831-91), no que concerne a suas atividades como executor técnico do contrato nº 77/1999;

9.4. acatar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF nº 279.717.831-91), no que concerne a suas atividades como Chefe de Gabinete do titular da Seter e Presidente da Comissão de Habilitação;

9.5. com fulcro nos artigos 1º; 16, II, e 18 da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas da responsável Joana D’Arc Oliveira da Silva (CPF nº 836.389.546-68), dando-lhe quitação;

9.6. 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), Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF nº 279.717.831-91) e Serviço

Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater (CNPJ nº 02.052.354/0001-05), 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 Origina is (R\$)
07/12/1999	-	15.723,96
08/12/1999	-	174.276,04
21/12/1999	-	3.800,00
23/12/1999	-	186.200,00

9.7. 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;

9.8. 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;

9.9. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao MM. Juiz da 20ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal Alexandre Vidigal de Oliveira, fazendo menção à Ação Popular nº 2001.34.00.013814-0;

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

HISTÓRICO

2. Esta TCE foi instaurada em atendimento ao disposto na Decisão TCU- Plenário nº 1.112, de 13/12/2000. Refêrido *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 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 do Contrato PE/CFP nº 77/1999, firmado entre a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal - Seter/DF e o Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – Senater, no valor total e histórico de R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais), tendo por objeto a realização de projeto de formação profissional, no âmbito das ações relativas ao PEQ/DF (peça 21, p.5/8).

7. O Tribunal, por meio do Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário, condenou os responsáveis a ressarcir, solidariamente, a importância de R\$ 380.000,00, em face da inexecução total do objeto contratado (vide itens 8 a 12 do voto condutor da supramencionada deliberação, peça 17, p.25).

8. Por meio do Acórdão 383/2009 (peça 34, p.15), o Plenário deste Tribunal negou provimento aos embargos de declaração do responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (peças 44 e 45). Em seguida, o Acórdão 319/2010-TCU-Plenário (peça 36, p.10/11) negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce (peças 40/43).

9. Essa deliberação foi mantida (Acórdão 680/2010-TCU-Plenário, peça 36, p.22) em sede de embargos de declaração opostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce (peças 48/49).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. O Ministro Relator Raimundo Carreiro admitiu o recurso de revisão, sem atribuir efeito suspensivo (peça 64).

EXAME TÉCNICO

11. Constitui objeto do recurso definir se:

- a) há comprovação da regular aplicação dos recursos;
- b) há responsabilidade do ex-Secretário da Seter, Wigberto Ferreira Tartuce, em relação à habilitação prévia das entidades contratadas e a seleção do Senater, por dispensa de licitação;
- c) há responsabilidade do ex-Secretário em relação à fiscalização do Contrato PE/CFP nº 77/1999 firmado entre a Seter/DF e o Senater; e
- d) o ex-Secretário pode ser responsabilizado por dano ao erário em decorrência de pagamentos por cursos não realizados.

Da análise da aplicação dos recursos

Argumentos

12. O ex-Secretário alega que o Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda - Senater - apresentou documentos que comprovam a regular execução dos cursos previstos em contrato e que não havia critérios objetivos para se aferir a comprovação da execução dos contratos, pois o art. 7º da Resolução 194/1998 do Codefat não distinguia as ações de ensino profissional, caracterizadas como cursos, treinamentos e outras formas de ensino presencial ou à distância (peça 56, p.15 e 19).

13. Assevera que o TCU, com base em critérios subjetivos, entendeu pela inexecução do contrato pelo simples fato de os relatórios do Senater não terem sido apresentados da forma como esperava o Tribunal (peça 56, p.19/20).

14. Sustenta que a metodologia de cálculo, utilizada na apuração de débito, apresenta sérias limitações, carecendo do rigor técnico, além de não atender o art. 210, § 1º, inciso II, do RI/TCU, já que não resulta seguramente no real valor devido (peça 56, p.19/20).

15. Conclui, então, que não houve dano ao erário.

Análise

16. O Tribunal entendeu que o Senater não comprovou a execução financeira do valor integral do contrato, razão pela qual imputou débito solidário no valor de R\$ 380.000,00.

17. O dano ao erário foi explicitado no relatório que antecede a deliberação (peça 18, p.18/23) e no voto condutor do Ministro Benjamin Zymler (peça 18, p.25), *verbis*:

22. Em cumprimento ao referido despacho, a unidade técnica realizou nova análise dos elementos apresentados pelo Senater, da qual destaco os seguintes pontos:

a) no projeto apresentado à Seter/DF, o Senater destacou como ponto mais relevante do programa proposto “o fato de não ficar restrito apenas à ação de qualificação do participante mas, de modo sistemático, comprometer-se a orientá-lo psicologicamente e acompanhá-lo em seus esforços de colocação ou recolocação no mercado de trabalho, tornando este processo mais ágil e preciso” (fl. 9 do vol. 1);

b) o “Programa de Qualificação Para o Trabalho”, projeto apresentado pelo Senater que passou a ser parte integrante do Contrato nº 77/1999, previa, no item “Abordagem Metodológica”, a realização de Cursos de Preparação para o Trabalho, com duração de 40 horas por grupo, de Orientação Psicológica para o mercado de trabalho, com duração de 20 dias por grupo, e de Seminários de Orientação Coletiva para o Trabalho, com duração de 4 horas, que seriam realizados diariamente para grupos de 30 a 40 pessoas (fl. 11 do vol. 1). Importante destacar que o projeto não especifica quantos grupos ou turmas o Senater se propunha a treinar nem a carga horária diária do módulo Orientação Psicológica;

c) confrontando os dados de carga horária expostos no item “Abordagem Metodológica” com as informações do “Cronograma por Núcleo de Orientação para o Trabalho”, depreende-se que o jovem estaria diariamente, entre 29/11 e 24/12/1999 (20 dias úteis), recebendo treinamento da seguinte forma: 2 horas de Curso de Qualificação/Preparação para o Trabalho (40 horas/20 dias), 4 horas em Seminários de Orientação Coletiva para o Trabalho e 2 horas no módulo Orientação Psicológica - tempo inferido a partir das informações contidas no projeto, levando em consideração uma carga horária diária de treinamento de 8 horas;

d) observa-se, também, que a entidade planejou no “Cronograma por Núcleo de Orientação para o Trabalho” a atividade “Acompanhamento de Egressos” no mesmo período retro mencionado. Tal planejamento é ineficaz, considerando que os treinandos estariam, durante o referido período, recebendo treinamento de 8 horas diárias nos cursos, seminários e orientação psicológica, conforme exposto no item anterior;

e) a presente TCE trata da inexecução do Contrato nº 77/1999 e das irregularidades a ele relacionadas. **O fato de a entidade ter outras experiências bem sucedidas em projetos anteriores e diversos do referido contrato não comprova sua execução e, portanto, não ajuda a defesa.** Quanto à documentação relativa ao curso objeto do Contrato nº 77/1999, cabe esclarecer que a juntada da proposta do Programa de Qualificação para o Trabalho não acrescentou aos autos nenhum elemento de convicção, uma vez que tal documentação já havia sido analisada oportunamente na instrução inicial;

f) o Relatório Inicial de Execução (fls. 68 e 69 do vol. 2) não tem data nem assinatura e se restringe a apresentar a metodologia que “será” desenvolvida e a enumerar os equipamentos, instalações físicas e tipos de profissionais necessários para realizar os Cursos de Qualificação para o Trabalho. Considerando a falta de data e assinatura, o teor desse documento e o fato de que não foram mencionadas as informações mínimas essenciais sobre os cursos pretensamente realizados, entende-se que ele não pode ser aproveitado como comprovante da realização do treinamento proposto pela contratada;

g) quanto ao Relatório Final (fls. 83 a 142 do vol. 2), observa-se que:

- foi assinado pela Presidente do Senater em dezembro de 1999;

- relata que a entidade instituiu um Banco de Talentos Humanos da Seter com profissionais que teriam recebido a certificação Curso de Qualificação para o Trabalho e foram “considerados aptos para o mercado de trabalho após terem participado do Curso de Qualificação para o Trabalho e de Entrevistas Individuais de Orientação Profissional, ministrados por uma equipe de Psicólogos do Trabalho”;

- não trouxe informações básicas sobre os cursos supostamente realizados, tais como datas, locais, nomes dos instrutores, conteúdo programático e carga horária, limitando-se a afirmar que foram ministrados por uma equipe de psicólogos;

- o Banco de Talentos Humanos anexado ao relatório consiste de uma listagem contendo dados, ordenados em seqüência, de 475 pessoas que teriam sido treinadas pelo Senater. Constam as seguintes informações relativas ao treinando: nome, idade, escolaridade, localidade e perfil profissional/habilidades;

- a partir da análise da listagem constatou-se a existência das incoerências transcritas no quadro a seguir:

Nome	Idade (anos)	Perfil Profissional/habilidades	Observações
Rosalina Chaves Ornelas	20	12 anos de experiência com atividades administrativas	Tempo de experiência incompatível com a idade. Pelos dados do Banco de Talentos, a jovem estaria trabalhando na área desde os 8 anos.
Edilene Pereira de Oliveira	22	12 anos de experiência com atividades administrativas	Tempo de experiência incompatível com a idade. Pelos dados do Banco de Talentos, a jovem estaria trabalhando na área desde os 10 anos.
Keila Pereira de Araújo	16	Motorista	Perfil profissional/ habilidade incompatível com idade. Idade mínima para tirar habilitação 18 anos.
Késia Pereira de Araújo	16	Motorista categoria B, Vigilante e Segurança	Perfil profissional/ habilidade incompatível com idade. Idade mínima para tirar habilitação 18 anos. Incompatibilidade entre a função de vigilante e a idade e sexo da jovem.

- verifica-se, também, que o documento apresenta um padrão de repetição de dados referentes ao Perfil Profissional/habilidades indicando que possivelmente esses dados foram lançados aleatoriamente, não após entrevistas individuais de orientação profissional, consoante informa a entidade. A título de exemplo, são listados no quadro abaixo alguns desses perfis:

Perfil Profissional/habilidades	Núm. Observações	Seqüência do Banco de Talentos	Idade
Jornalismo; Gerência de transportes	5	42	42 anos
Professor de português; Digitador		143	19 anos
Supervisor de expedição; Gerência de		196	22 anos

oficinas;		249	30 anos
Gerenciamento de equipes operacionais		373	23 anos
Bom atendimento e relacionamento com clientes			
Operador de caixa	5	52	19 anos
Operador de micro; Vendedor		153	28 anos
Deseja trabalhar em supermercado com patins		206	35 anos
Repositor e promotor merchandising		259	26 anos
Aux. de departamento		383	42 anos
Professor (educação física)	5	58	40 anos
Caixa bancário		159	26 anos
Motorista categoria "A" e "B"		212	25 anos
		265	23 anos
		389	22 anos
Recepcionista de eventos	5	72	28 anos
Noções de informática		173	26 anos
Exp. Como vendedora e subgerente (5 anos)		226	35 anos
Boa articulação verbal		279	18 anos
Atendimento ao público		404	32 anos
Exp. Com odontologia (4 anos)	6	28	32 anos
Bom perfil para atendimento ao público		129	26 anos
		182	24 anos
		235	18 anos
		359	23 anos
		424	30 anos
Secretária	5	78	18 anos
Noções de informática e inglês		179	30 anos
Estagiária da Caixa Econômica Federal		232	25 anos
		285	28 anos
		410	20 anos

- é praticamente impossível que exista, dentro de um universo de 475 profissionais, grupos de pessoas com idêntica experiência profissional e perfil/habilidades, no nível de detalhamento que foi descrito no documento. Por exemplo, não é viável encontrar, dentro do grupo de 475 "treinandos", 5 pessoas com idades diversas (28, 26, 35, 18 e 32 anos) com experiência profissional idêntica - 5 anos de Experiência como vendedora e subgerente e Recepcionista de eventos; com a mesma qualificação - Noções de informática; e que tenha exatamente a mesma habilidade e perfil profissional - boa articulação verbal e atendimento ao público;

- além das incompatibilidades de dados acima relatadas, verifica-se que o documento não apresenta evidência de que o curso contratado tenha sido efetivamente ministrado;

h) diante das constatações expostas, mantém-se o entendimento de que o Relatório não mencionou as informações mínimas essenciais sobre os cursos pretensamente realizados, não auxiliando na comprovação da execução do objeto do Contrato em tela;

i) o “Programa de Qualificação para o Trabalho” apresenta as seguintes características:

- **trata-se de um nova versão, sem data nem assinatura**, do Projeto proposto originalmente pela entidade em 17/11/1999 e aprovado pela Seter/DF em 19/11/1999, que se tornou parte integrante do Contrato nº 77/1999, firmado em 25/11/1999;

- segundo a nova versão, o “Programa de Qualificação para o Trabalho”, que seria viabilizado por meio de Núcleos de Orientação para o Trabalho, seria constituído por Cursos de Preparação para o Trabalho, com duração de 40 horas, e Orientação psicológica para o mercado de trabalho, com duração de até 2 meses, diferentemente do Projeto aprovado, que programou 20 dias para essa modalidade;

- **no item “Operacionalização”, consta que serão implantados 4 Núcleos de Orientação para o Trabalho, divergindo do projeto aprovado, que não faz qualquer menção à quantidade de turmas ou grupos que seriam formados;**

- consta do “Programa de Qualificação para o Trabalho” ora analisado que os Cursos de Qualificação para o Trabalho seriam agrupados em 4 módulos: I - A Pessoa em Busca do Emprego, II - O Profissional e a Empregabilidade, III - Mercado de Trabalho e IV - A Entrada no Mercado de Trabalho. O projeto original não fazia menção a esses módulos;

- **essa nova versão do projeto de treinamento apresenta algumas melhorias na estrutura do texto e no nível de detalhamento do conteúdo programático em relação ao documento original. No entanto, não há evidência de que esse documento seja autêntico ou que tenha sido elaborado anteriormente à contratação;**

- **ademais, merece destaque o fato de que o “Programa de Qualificação para o Trabalho” aprovado pela contratada não evidencia a execução do objeto avençado, tendo em vista tratar-se de projeto contratado, servindo apenas como parâmetro de comparação entre as ações efetivamente executadas e as atividades avençadas;**

j) consta da Listagem de Agências de Emprego, uma relação de agências que conhecem o trabalho realizado pela entidade, “talvez não como um projeto do Senater, pois essa marca, como pode ser constatado por V. Exa.

não aparecia em nenhum lugar, nem no certificado, conforme modelo em anexo 3, mas a marca do Programa Novo Trabalho”. **Anota-se que a mera relação de nome e endereços de 10 empresas não configura indício da execução do objeto avençado no contrato em comento;**

k) no Certificado de participação de Edylene Teixeira Martins consta o seguinte texto: “Certificamos que Edylene Teixeira Martins participou do Curso Orientação Vocacional para o Trabalho e Geração de Renda, programa desenvolvido pela Seter- Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF, que objetiva a recolocação qualificada do trabalhador no mercado de trabalho do Distrito Federal”. **O certificado foi emitido em novembro de 1999. Entende-se que esse documento não se presta a comprovar a execução do objeto do contrato em questão pelas seguintes razões:**

- **a cópia de um único certificado não é suficiente para comprovar a execução do treinamento proposto;**

- **não consta do documento o nome/logomarca do Senater como entidade responsável pelo curso;**

- **o curso mencionado no documento não consta do Projeto da entidade;**

- **a data do certificado é incompatível com a da assinatura do contrato (25/11/1999) e com o**

cronograma do “Programa de Qualificação para o Trabalho”, que previu a execução dos cursos em 20 dias úteis, durante o período de 29/11 a 24/12/1999;

l) relativamente à listagem com nome de 191 alunos do “Projeto Novo Trabalho” (fls. 241 a 245 do vol. principal), destaca-se que:

- a entidade reconhece que o documento diz respeito a outro projeto ao afirmar que constam do documento o nome de treinandos “que participaram do curso de capacitação de empreendedores, em parceria com duas diretorias da Seter, o DAT - Departamento de Atendimentos ao Trabalhador e o DOR- Departamento de Ocupação e Renda (...) mesmo não estando esta ação prevista e custeada pelo Estado, em nosso projeto especial, o Senater com recursos próprios de parcerias privadas, aceitou desenvolver esse trabalho (fl. 202 do vol. principal)”;

- o documento apresenta relação de 191 alunos que teriam cursado o Curso de Capacitação de Empreendedores, no período de dez/99 a jan/2000, com os respectivos números de telefones. A listagem faz referência ao “Projeto Novo Trabalho/CredTrabalho”, não ao que foi proposto pela entidade – “Programa de Qualificação para o Trabalho”;

- conclui-se que esse documento não guarda relação com o “Programa de Qualificação para o Trabalho” aqui tratado. Logo, não se presta à comprovação da execução do objeto avençado por meio Contrato nº 77/1999;

m) a entidade anexou às alegações de defesa o documento Relatório do “Programa Novo Trabalho” (fls. 246 a 278 do vol. principal), a fim de comprovar que tinha “uma experiência anterior, bem sucedida”. Em seguida, com base nesse documento alegou que a Unidade Técnica estaria equivocada quando apontou a inexecução contratual. O Relatório, redigido em novembro de 1999, sem assinatura, trata dos resultados do Programa Novo Trabalho. Consta desse documento que o Programa Novo Trabalho está estruturado em três tipos de atividade: Núcleo de Orientação Vocacional para o Trabalho, composto de Curso de Qualificação para o Trabalho e Orientação Psicológica; Orientação Coletiva para o Trabalho e Prospecção de Vagas;

n) conforme destacado pela própria defesa a documentação em questão diz respeito a uma experiência anterior da entidade, não apresentando nenhuma conexão com “Programa de Qualificação para o Trabalho” contratado pela Seter-DF. Portanto, não pode ser aproveitado como elemento comprobatório da execução do objeto do contrato;

o) o Banco de Talentos do Projeto Novo Trabalho (fls. 272 a 329 do vol. principal), que integra o Relatório do “Programa Novo Trabalho” consiste no mesmo documento juntado aos autos às fls. 83 a 142 do vol. 2. Dessa forma, fica valendo a análise efetuada anteriormente. Destaque-se que, segundo esse documento, os dados dizem respeito ao Projeto Novo Trabalho e não ao “Programa de Qualificação para o Trabalho”, não havendo razão para ser aproveitado como prova da execução do contrato de que trata a presente TCE.

23. A partir das alegações de defesa da entidade e de todos os documentos acostados aos autos pelos responsáveis, a ACE concluiu pela inexecução do Contrato em tela. Dessa forma, manifestou-se pela manutenção da proposta anteriormente formulada pela unidade técnica.

24. O Diretor da 3ª DT e o Secretário da 3ª Secex pronunciaram-se favoravelmente ao acolhimento dessa proposta (fls. 382 e 383 do vol. principal).

Voto do Relator *a quo*

III — Existência de dano ao erário

8. Iniciei a análise do mérito das presentes contas verificando a existência de dano ao erário. **Compulsando os presentes autos, constatei que existiam regras contratuais que condicionavam o pagamento dos serviços executados. Entretanto, essas regras não foram observadas pela Seter/DF, pois as parcelas foram pagas sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações. Aduzo que a unidade técnica apresentou uma extensa relação de irregularidades verificadas na execução do contrato sob enfoque. Apesar de ter sido**

concedida oportunidade de defesa aos responsáveis, essas irregularidades não foram ilididas nem foi comprovada a execução integral do objeto contratado, o que legitimou a proposta de imputação de débito aos citados cujas defesas não foram acolhidas. Ademais, não foram apresentados documentos idôneos que comprovassem a adequada destinação dos recursos recebidos pelo Senater.

9. Assim sendo, concordo com as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de que existe débito a ser ressarcido.

IV — Quantificação do dano ao erário

10. Resolvida a questão da existência de dano ao erário federal, cumpre determinar o seu valor. A unidade técnica apontou um débito no valor histórico de R\$ 380.000,00 (trezentos e oitenta mil reais), correspondente à totalidade do montante contratado. O ilustre representante do Parquet especializado concordou com esse entendimento.

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

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

18. Nota-se que os documentos apresentados pelo Senater não foram suficientes para demonstrar a execução de cursos previstos em contrato, tendo em vista a ausência de informações básicas sobre os cursos supostamente realizados, tais como datas, locais, nomes dos instrutores, conteúdo programático e carga horária, além da indicação de competências profissionais incompatíveis com a idade dos treinandos.

19. Ademais, salienta-se que, de acordo com o item 3.3 do contrato 77/PE-CFP/99 (peça 22, p. 6), o pagamento dos serviços estava condicionado à liquidação da nota fiscal ou fatura de correspondente prestação de serviço, as quais deveriam ser atestadas pelo executor do contrato designado pelo Seter com as suas competências e atribuições estabelecidas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal (Decreto do GDF nº 16.098/1994).

20. Ocorre que tais regras contratuais não foram observadas, pois quatro parcelas foram pagas sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações, razão pela qual o débito foi de R\$380.000,00 (peça 3, p.50).

21. No que concerne à metodologia utilizada pelo Tribunal para a quantificação do débito, observa-se que tal apuração deu-se a partir de fontes primárias, sem a necessidade de utilização de qualquer metodologia de cálculo em especial, porquanto os valores identificados como não comprovados são aqueles relativos à diferença do valor total pago e o valor devidamente comprovado, de acordo com o item 3.3 do contrato. Portanto, o débito foi calculado de forma clara, precisa e objetiva.

22. Tal apuração adequou-se plenamente ao exigido pelo art. 210, §1º, inciso I, do RI/TCU, sendo feita por verificação, sem necessidade sequer de estimativa, porquanto os valores foram apurados de forma objetiva:

Art. 210, § 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

23. A alegação da ausência de critérios objetivos para se aferir a execução do contrato, a teor do art. 7º da Resolução 194/1998 do Codefat, não socorre à defesa do recorrente para afastar o débito, pois a análise do Tribunal sobre a execução contratual baseou-se no item 3.3 do contrato 77/PE-CFP/99, segundo o qual a Seter/DF deveria efetuar o pagamento dos serviços executados, após a liquidação da nota fiscal ou fatura de correspondente prestação de serviço, devidamente atestada pelo executor do contrato.

24. Desse modo, não há como acolher as alegações de ausência de dano ao erário.

Da análise de responsabilidade do ex-Secretário da Seter, Wigberto Ferreira Tartuce, em relação à habilitação prévia das entidades contratadas e a seleção do Senater, por dispensa de licitação

Argumentos

25. Wigberto informa que tomou posse em 1º/1/1999, como Secretário da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal - Seter/DF, e sua gestão terminou em 11/2/2000, data na qual teria sido exonerado (peça 56, p. 32).

26. Esclarece que não participou da elaboração do Edital 02/98 e que o mesmo fora aprovado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, razão pela qual não caberia a ele anular ou revogar o edital, que já vinha emanando seus efeitos (peça 56, p. 11 e 13-15).

27. Alega que a Comissão de Cadastro fora criada em outra gestão, com o objetivo de habilitar entidades interessadas na execução do PEQ/DF-99. Esses fatos demonstrariam que Wigberto não teve qualquer interferência nos trabalhos da Comissão (peça 56, p. 33-37).

28. Assevera que a dispensa de licitação foi aprovada pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF e era um costume administrativo firmado no âmbito do Planfor, por orientação do próprio Ministério do Trabalho e Emprego. Por tais razões, afirma que as recomendações da Decisão 7488/1997 do TCDF, no que concerne a dispensa de licitação, não foram amparadas no parecer 5.054/97 da PGDF e foram endereçadas ao gestor antecessor (peça 56, p. 12/13, 16 e 35-37).

29. Conclui que não havia razão para imputar responsabilidade ao gestor por atos que receberam a chancela da PGDF (peça 56, p. 14).

Análise

30. Wigberto Ferreira Tartuce foi **nomeado** em **1/1/1999** para o cargo de Secretário da Seter e **exonerado** já em **5/1/1999**, por meio de decretos do Governador do Distrito Federal, os quais foram publicados no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF (peça 57, p. 14 e 29, respectivamente).

31. Em **17/2/1999**, o então Governador cassou os efeitos do decreto de 5/1/1999, que tinha exonerado Wigberto, e **nomeou-o novamente** para exercer o cargo de Secretário da Seter/DF (peça 57, p. 58).

32. Em 28/1/1999, no período em que Wigberto não estava à frente da Secretaria, o então Secretário Marco Aurélio Malcher editou a seguinte portaria (peça 57, p. 109), *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 MAGAUIAES (...)

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

33. Esses documentos, que até então não constavam nos autos, é que ensejaram o conhecimento do recurso de revisão, nos termos do exame preliminar de admissibilidade desta Secretaria de Recursos (peça 60), o qual foi acolhido pelo Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro no despacho de admissibilidade (peça 64).

34. Observa-se, todavia, que tais informações não afastam a responsabilidade do ex-Secretário pelas irregularidades verificadas na habilitação e seleção do Senater por dispensa de licitação.

35. De acordo com o art. 29 do Regimento Interno da Seter/DF, aprovado pelo Decreto 19.875/98, o Secretário tinha as seguintes atribuições, 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 27, p.16).

36. Embora a execução direta não lhe coubesse, a supervisão era obrigatória. Portanto, Wigberto Tartuce não é responsável por falhas isoladas, ocorridas por eventual lapso de algum subordinado, a exemplo da elaboração do Edital 02/98 ou da habilitação, por dispensa de licitação, do Senater pela Comissão de Cadastro. Contudo, sua responsabilidade emana de um conjunto de atos de execução que passa a ser praticado com infração aos dispositivos legais, de maneira uniforme, por todos os agentes subordinados. Isso só pode ocorrer quando há falhas de supervisão e coordenação, atividades da competência do Secretário.

37. Quanto ao amparo do Parecer 5.054/97 da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (peça 57, p. 16-23), observa-se no Relatório, que antecede o acórdão recorrido, a seguinte análise (peça 17, p.5):

Análise das alegações de defesa

b) o alegado Parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal discorreu apenas em tese sobre a dispensa de licitação, sendo claro ao recomendar que administrador suprimisse a subjetividade que cerca a matéria, mediante a realização de vistorias e a obtenção de atestados e de outros documentos comprobatórios da qualidade dos serviços, além de lembrar as justificativas exigidas pelo art. 26 da Lei nº 8.666/1993, relativas às razões da escolha do executante e da aceitação do preço, que não constam dos processos de contratação do Senater (fls. 1 a 32 do vol. 1). Ademais, foi ponderado que a apresentação desses requisitos apenas ajudava a justificar a opção do administrador. Logo, este parecer não auxilia à defesa, visto que não é conclusivo em relação à

situação do Senater nem à dispensa generalizada de licitação (destaque acrescido)

38. A fim de subsidiar a análise da alegação de não cumprimento das recomendações do TCDF, transcreve-se excerto do voto condutor do Acórdão 333/2010-TCU-Plenário, proferido pelo Ministro-Revisor Benjamin Zymler (TC 003.179/2001-8), cabíveis ao presente processo:

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)

39. As alegações relacionadas ao não cumprimento das recomendações da Decisão 7488/1997 do TCDF (que teriam sido destinadas ao gestor antecessor) demonstram conduta negligente do recorrente, visto que se tivesse dado cumprimento àquela decisão (recomendações de treinamento de pessoal, aperfeiçoamento do controle e fiscalização de contratos), as faltas ocorridas na gestão anterior não teriam se repetido e o prejuízo ao erário teria sido evitado. Assim, o fato de a Seter ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não elide a responsabilidade do Secretário, ainda mais quando o TCDF, dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, havia determinado a correção desses procedimentos.

40. Portanto, Wigberto Tartuce, como titular da Seter/DF, contribuiu com sua conduta para a contratação do Senater, por dispensa de licitação.

Da análise de responsabilidade do ex-Secretário em relação a fiscalização do contrato PE/CFP nº 77/1999, firmado entre a Seter/DF e o Senater

Argumentos

41. Em relação à fiscalização do contrato, o ex-Secretário alega que:

a) o conjunto de falhas operacionais na aplicação de recursos do Planfor não pode ser desprezado (peça 56, p. 18, 28 e 45);

b) cabia ao MTE exercer as atribuições de coordenação, acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações constantes do Plano de Trabalho, nos termos da cláusula oitava do Convênio 05/99, firmado entre o Distrito Federal e a União (peça 56, p. 15/16);

c) o MTE não definiu as diretrizes dos cursos a serem ministrados, tampouco fiscalizou a aplicação dos recursos transferidos (peça 56, p.45);

d) o Tribunal desconsiderou que a Seter/DF, por orientação do MTE, contratou o Uniceub para fiscalizar a execução do contrato (peça 56, p. 16);

e) o Uniceub foi contratado para fiscalizar os contratos no âmbito do PEQ/DF/99, devido à sua inquestionável reputação ético-profissional (peça 68, p.2);

f) a execução do contrato de fiscalização vinculou-se aos termos da contratação direta, das cláusulas do contrato 026/PE/CFP/99 e da proposta formulada pelo Uniceub, conforme o art. 54, §1º, da Lei 8.666/1993 (peça 68, p.2);

g) o Uniceub tinha o dever de comprovar, em campo, a execução dos contratos pelas entidades contratadas pela Seter/DF (peça 68, p.2 e 4);

h) além da supervisão e do acompanhamento gerencial/técnico das ações do PEQ/99, o Uniceub era responsável por estabelecer os procedimentos de fiscalização. Por consequência, a responsabilidade pelos pagamentos indevidos, sem a correspondente comprovação da execução contratual, é do Uniceub, que não informou qualquer irregularidade à Seter/DF (peça 68, p.3/4 e 6);

i) não houve atenuação ou o afastamento da responsabilidade do recorrente em razão da incontestável culpa do Uniceub no presente processo (peça 68, p.4);

j) o Uniceub tentou eximir-se de sua responsabilidade, requerendo a anulação do contrato 026/PE/CFP/99, via ação declaratória judicial no processo 2003.01.1.034994-3 (peça 68, p.5);

k) Segundo esta decisão judicial, caberia ao Uniceub verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, para assegurar o cumprimento do objeto contratado, bem como caberia à Seter e seus agentes, a supervisão do contrato firmado com o Uniceub (peça 68, p.5);

l) na contestação da União naquele processo judicial, consta parecer da consultoria jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego, que entende inidôneo o pedido formulado pelo Uniceub (anulação do contrato) para afastar sua responsabilidade por eventuais irregularidades (peça 68, p.6);

m) a responsabilidade do Uniceub deve ser mantida no Acórdão 913/2009-TCU-Plenário. O desconhecimento das contratações não pode ser alegado ante a sua publicação do Diário Oficial do Distrito Federal (peça 68, p.7/8); e

n) o Juízo da 20ª Vara Federal no Distrito Federal decidiu pela legalidade da contratação direta, via dispensa de licitação, do contrato nº 059-CFP/99/Seter/DF, cujo objeto é semelhante ao do contrato 077-CFP/99/Seter/DF (peça 68, p.8), ora em exame.

Análise

42. As falhas operacionais cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, inclusive o fato de o Ministério do Trabalho e Emprego não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação, foram consideradas pelo Relator *a quo* quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF, conforme consignado no item 22 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 17, p.27). Tais falhas operacionais, entretanto, não têm o condão de elidir a responsabilidade do recorrente sobre as irregularidades constatadas nestes autos, em face das razões expostas ao longo desta instrução.

43. A alegada contratação do Uniceub não tem o condão de afastar o papel fiscalizatório da Seter/DF. 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 (peça 68, p.12/15 e 17/27).

44. Muito embora a execução informada no contrato celebrado com o Senater (novembro e dezembro de 1999) tenha ocorrido durante a vigência daquele ajuste celebrado com o Uniceub (peça 68, p.13 e 15), a unidade técnica constatou que a execução do contrato CFP nº 077/99 não foi fiscalizado pelo Uniceub, nos seguintes termos: “o projeto do Senater não versou sobre cursos profissionalizantes, mas de boas maneiras, nos quais os alunos aprenderiam a se preparar para uma entrevista de emprego. Esse contrato, a exemplo dos projetos especiais, não foi fiscalizado pelo UniCeub” (peça 16, p.27 e 48).

45. 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 nº 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.**

46. 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 005/99 – MTE/SEFOR/CODEFAT (item 3.2.2, peça 1, p.21).

47. 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.

48. Conforme alegou o recorrente, nada obstava que o Uniceub, por outros meios, como publicações no DODF, obtivesse informações acerca da existência do contrato com o Senater, 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.

49. No voto revisor que orientou o Acórdão 333/2010-TCU-Plenário (TC 003.179/2001-8), 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 do Seter, *verbis*:

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 às atividades de supervisão, **entrave 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.**

50. Não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial no processo 2001.34.00.018444-2 (peça 68, p.67/80), a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com o Senater, pois, ainda que tal argumento fosse acolhido, não afasta sua responsabilidade no tocante às falhas de supervisão e coordenação da Seter/DF, motivo determinante da sua condenação.

51. Oportuno esclarecer que o papel do Uniceub e sua responsabilidade não foram analisados no Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário, mas sim no âmbito da tomada de contas especial instaurada para examinar a execução do Contrato CFP nº 026/99, firmado entre a Seter/DF e o Uniceub (TC 003.129/2001-6).

52. Assim, mostra-se processualmente inadequado o pleito recursal para que o Tribunal reveja no presente processo o entendimento firmado no Acórdão 913/2009-TCU-Plenário (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 da deliberação apresentam-se sólidos e robustos, o suficiente para justificar sua manutenção, de modo que carece de razoabilidade a pretensão do recorrente.

53. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 68, p.32/47), o julgado não socorre o responsável, porquanto ao final apenas reconhece a prerrogativa da Administração Pública de fiscalizar os contratos administrativos, podendo, todavia, contratar um terceiro para assisti-la, a teor da Lei 8.666/1993. Tal deliberação não menciona nada acerca de falhas ou deficiências na execução contratual pelo Uniceub, mormente sobre o contrato firmado com o Senater.

54. Em face do acima exposto e considerando que a Lei de Licitações não autoriza que a Administração Pública se substitua, nas responsabilidades, por particular contratado para auxiliar na fiscalização, os argumentos apresentados (falhas operacionais do Planfor, MTE não desempenhou sua atribuição fiscalizatória e a Uniceub fora contratada para fiscalizar o contrato celebrado entre a Seter e o Senater) pelo ex-Secretário não têm o condão de afastar a sua reponsabilidade em relação a fiscalização do objeto do contrato.

Da análise da responsabilização do ex-Secretário por dano ao erário em decorrência de pagamentos por cursos não realizados

Argumentos

55. O ex-Secretário busca eximir-se da responsabilidade pelo dano ao erário decorrente dos pagamentos por cursos não realizados com fulcro nos seguintes argumentos, a saber:

a) manteve o Diretor de Planejamento e o Diretor Geral de Administração da Seter/DF em seus cargos, além de inúmeros servidores em nível de gerência, servidores públicos efetivos dos quadros da própria secretaria. Tais agentes ocupavam as respectivas funções desde a gestão anterior. A manutenção dos servidores nos respectivos cargos se deu em função de suas habilitações técnicas, sendo pouco provável que tais servidores, juntamente com agentes externos, tivessem sido cooptados para realizar ações ímprobas (peça 56, p. 11);

b) o pagamento, o acompanhamento e controle da execução dos contratos competiam à Gerência de Orçamento e Finanças do Departamento de Administração Geral e ao Setor de Contratos e Convênios da Seter/DF (peça 56, p. 30);

c) a maior parte das imputações, relacionada à conduta do recorrente, não consta do art. 29 do Regimento Interno da Seter/DF, que versa sobre atribuições típicas de agentes políticos (peça 56, p. 29/30);

d) o TCU excluiu a responsabilidade dos dirigentes das entidades contratadas, que receberam o dinheiro, mas julgou irregulares as contas do recorrente, pela via da presunção de culpabilidade, simplesmente porque o recorrente ocupou, na ocasião, o cargo de Secretário de Estado da Seter/DF. Afastar a responsabilidade dos dirigentes das entidades contratadas e atribuir responsabilidade apenas ao recorrente é utilizar dois pesos e duas medidas, ao arrepio do princípio da isonomia (peça 56, p. 21/22, 30 e 41/43);

e) o TCU já pacificou o entendimento de que a imputação de débito solidário aos agentes públicos depende, fundamentalmente, da comprovação de existência de dolo e, mesmo ocorrendo desvio de finalidade, não restando comprovada má fé ou locupletamento dos agentes públicos, impõe-se o julgamento das contas pela regularidade, conforme voto do relator do TC 003.112/2001-9 (peça 56, p. 41/44);

f) o Superior Tribunal de Justiça exige a comprovação de dolo na conduta do agente para a imputação de ato de improbidade administrativa e o enquadramento na lei de improbidade exige a comprovação de culpa ou dolo do agente (peça 56, p. 45/48);

g) o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU entendeu que não havia indícios de que os gestores da Seter/DF se locupletaram dos recursos públicos, bem como não havia indícios de má-fé na gestão desses recursos, razão suficiente para afastar o débito imputado aos responsáveis. Além disso, os problemas de execução, supervisão, fiscalização e operação do Planfor e a falta de estrutura da Seter/DF ensejam a redução do grau de responsabilidade dos gestores pelas inexecuções contratuais no âmbito do Convênio nº 5/99 MTE/Sefor/Codefat, devendo tais gestores, nessas hipóteses, serem penalizados com multas caso tenham incorrido em má gestão dos recursos públicos federais que lhes foram confiados (peça 56, p. 5/8, 17/18, 21/24 e 44);

(h) a responsabilidade do recorrente por dano ao erário fundou-se unicamente na suposta repetição de infrações a normas legais por seus subordinados, critérios subjetivos e contrários às normas do Direito Brasileiro. O TCU criou a tese de culpa *in eligendo* (peça 56, p. 5, 9, 27-30 e 36 e peça 68, p.9/10);

(i) houve a violação dos princípios constitucionais da presunção de inocência, do "in dubio pro reo" e da individualização da pena, porque a responsabilização foi genérica, em todas as 20 TCEs (julgamento pela irregularidade nas contas), diante das supostas infrações às normas legais, hipoteticamente, perpetradas por seus subordinados da Seter/DF (peça 56, p. 39/41);

(j) o princípio da isonomia não foi observado nas 42 TCEs, pois diante de casos iguais, o Tribunal julgou as contas do recorrente regulares em alguns processos e irregulares em outros (peça 56, p. 39).

Análise

56. Antes de examinar a responsabilidade do ex-Secretário, faz-se uma breve contextualização do Planfor no âmbito do Distrito Federal.

57. Esta 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.

58. O Tribunal instaurou 42 TCEs para apurar responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, com vistas a promover o devido ressarcimento ao erário e a aplicar as sanções cabíveis.

59. Dessas 42 TCEs instauradas pela Decisão TCU-Plenário nº 1.112, tem-se a seguinte situação em relação ao responsável (em 10/4/2016):

TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS ENCERRADAS		
Julgamento das contas	Quantidade	Processo
Regulares.	1	004.807/2002-0
Regulares com ressalvas.	19	003.181/2001-6, 003.092/2001-4, 003.100/2001-8, 003.104/2001-7, 003.115/2001-0, 003.127/2001-1, 003.128/2001-9, 003.180/2001-9, 003.183/2001-0, 003.184/2001-8, 003.185/2001-5, 003.186/2001-2, 003.189/2001-4, 003.190/2001-5, 003.191/2001-2, 003.194/2001-4, 003.199/2001-0, 004.660/2002-6 e 003.114/2001-3
Irregulares, sem débito. Aplicação de multa.	3	003.197/2001-6, 003.129/2001-6 e 003.116/2001-8
Irregulares com débito.	4	003.099/2001-5, 003.192/2001-0, 003.118/2001-2 e 003.120/2001-0
Total	27	

TOMADA DE CONTAS ESPECIAIS ABERTAS			
Julgamento das contas	Quantidade	Situação/Processo	
Irregulares sem débito. Multas.	1	Recurso de revisão em exame - 003.112/01-9	
Irregulares com débito.	14	Recurso de revisão em exame 003.179/01-8, 003.117/01-5, 003.121/01-8, 003.172/01-7, 003.177/01-3, 003.196/01-9, 003.188/01-7	Recurso de reconsideração não examinado 003.097/01-0 003.089/01-9, 003.119/01-0, 003.122/01-5, 003.175/01-9, 003.193/01-7, 003.093/01-1,
Total	15		

60. Observa-se que, dos 27 processos encerrados, há decisões do TCU que julgaram as contas regulares; regulares, com ressalvas; irregulares sem débito e irregulares com débito. Com relação aos 15 processos abertos, remanesce, por enquanto, o julgamento pela irregularidade dessas contas, com débito (14) e sem débito (1).

61. Oportuno mencionar que esta Corte estabeleceu como parâmetro nessas TCE's que as contas somente podem ser julgadas regulares com ressalvas (conforme voto condutor do Acórdão 1794/2003-TCU-Plenário) quando não houver débito, não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e quando não existirem outros elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação. Ou seja, somente se julga regulares com ressalvas e não se aplica multa, quando as falhas forem de caráter geral.

62. Atento a tais parâmetros e examinadas as provas e as defesas do recorrente, concluiu-se pela caracterização do débito e da conduta culposa do recorrente nestes autos. Portanto, não há que se falar em responsabilização genérica do recorrente ou violação ao princípio da individualização da pena, uma vez que o julgado recorrido individualizou a conduta do recorrente, de acordo com o cargo e a responsabilidade envolvida, a qual contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do débito.

63. Assim, o resultado diversificado dessas decisões não implica em violação ao princípio da isonomia no julgamento das 42 TCEs, visto que os fatos analisados em cada um dos processos não são exatamente iguais.

64. Também não há que se cogitar possível violação ao princípio da presunção da inocência, visto que o Tribunal somente o condenou após facultá-lo a oportunidade de apresentar alegações de defesa. Ademais, não pode olvidar-se que o recorrente apresentou recurso de reconsideração, embargos declaratórios e ora apresenta Recurso de Revisão. Ou seja, justamente por presumir a inocência do responsável, o Tribunal ofereceu todas as oportunidades de se defender e de demonstrar a improcedência das irregularidades trazidas nesta TCE, dentro do processo legalmente constituído, observando o direito à ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal.

65. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que não há qualquer violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por consequência da presunção de inocência, quando o responsável tem a oportunidade de manifestar-se no processo. Eis o teor das ementas:

MS 28212 / DF - DISTRITO FEDERAL
MANDADO DE SEGURANÇA
Julgamento: 04/12/2012

PROCESSO ADMINISTRATIVO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – DEFESA. **Se ficar demonstrado que foi aberta ao administrador oportunidade de defesa, descabe cogitar de violência ao devido processo administrativo.** MANDADO DE SEGURANÇA – ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS – IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS – GLOSA – REVOLVIMENTO DE FATOS – INADEQUAÇÃO. O mandado de segurança não é meio próprio a conduzir ao reexame dos elementos probatórios que conduziram o Tribunal de Contas à glosa de administração implementada, consignando o desprezo a comezinhas noções relativas ao trato da coisa pública.

MS 23919 / DF - DISTRITO FEDERAL
MANDADO DE SEGURANÇA
PUBLIC 20-6-2003

EMENTA

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. I. - Inocorrência de cerceamento de defesa ou de descumprimento do princípio do devido processo legal: o impetrante tomou ciência da decisão do TCU, tanto que apresentou defesa. II. - Responsabilidade solidária do impetrante pelas fraudes quando da concessão dos benefícios previdenciários: Decreto-lei nº 199/67, art. 34, III, vigente, à época. III. - Inocorrência de contas ilíquidáveis. Lei 8.443/92, art. 20. IV. - Mandado de segurança indeferido.

66. Não pode olvidar-se que 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.

67. 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.

68. 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)

69. 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 (peça 1, p.19/39) e realizados por meio do contrato 77/PE-CFP/99 (peça 22, p.5-8), independentemente de eventuais imperfeições na operacionalização do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor.

70. 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. Restou, portanto, caracterizado **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.

Nesse contexto, o argumento de que o recorrente decidiu manter servidores técnicos (estáveis ou nomeados pelo Governador do DF) nos diversos cargos/funções da Seter/DF não socorrem à sua defesa, pois tal conduta do ex-gestor se amolda exatamente às modalidades de culpa mencionadas.

71. 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 (peça 28, p. 16).

72. 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 nexo entre a conduta (comissiva ou omissiva) do responsável e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com dano ao erário).

73. Enfatiza-se 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, no âmbito deste processo (peça 17, p. 26-27):

V - Critérios para definição de responsabilidade dos agentes públicos

13. 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 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)."

14. 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 culposos.**"

15. 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."

16. Conseqüentemente, 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.

17. 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.

18. 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)

19. Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexa 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 10a 12 deste Voto, entendo estar caracterizado o dano ao erário.

20. O nexa 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 nexa causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexa causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres da União será analisada individualmente no momento oportuno.

21. 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 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. (destaques acrescidos)

74. Em relação a conduta específica do ex-Secretário, registrou-se no Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário, o seguinte (peça 17, p. 30-33):

42. 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, ressalto 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.

(...)

44. 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.

(...)

45. 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:

(...)

47. A alegada impossibilidade de se responsabilizar Secretários de Estado não encontra respaldo na Jurisprudência desta Corte. Ao contrário da tese sustentada pelo citado, 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.

48. Consoante o disposto na Decisão Plenário nº 180/1998, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais (nesse último caso, quando assinam convênios mas não são seus executores diretos). Ressalto que, caso esses agentes políticos pratiquem atos administrativos, eles podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos. No presente caso, o então Governador do Distrito Federal, Sr. Joaquim Domingos Roriz, não foi incluído no rol de responsáveis porque não praticou atos administrativos, mas apenas atuou politicamente ao celebrar o convênio firmado com o MTE.

(...)

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

75. Verifica-se que, em situações similares, tratando de recursos do Planfor repassados ao Estado do Mato Grosso do Sul nos exercícios de 1999 e 2000, esta Corte adotou entendimento consentâneo com o agora exposto. Ou seja, em casos de não comprovação da execução do objeto pactuado, os gestores, **incluindo o ex-secretário de estado**, foram condenados solidariamente em débito com a empresa contratada. (v.g. Acórdãos TCU-Plenário 606/2009, 737/2009, 1278/2009, 2580/2009 e 2673/2009, todos de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti).

76. A alegada impossibilidade de se responsabilizar o Secretário de Estado não encontra respaldo na jurisprudência desta Corte. O Secretário de Estado não é considerado agente político,

conforme entendimento esposado no Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário e Decisão Plenário-TCU 180/1998.

77. Também não se sustenta a alegação de que o Tribunal feriu o princípio da isonomia, quando condenou o recorrente (gestor público) e excluiu a responsabilidade dos dirigentes do Senater (entidade contratada).

78. Nos casos em que a relação entre a Administração (Seter/DF) e a entidade privada (Senater) é meramente contratual e esta tenha concorrido para cometimento de dano ao erário, quem responde perante a Administração é a pessoa jurídica contratada (Senater), não os seus administradores. Estes somente podem responder pelo prejuízo ao erário mediante a desconsideração da personalidade jurídica da entidade (Acórdão 3455/2015-TCU-1ª Câmara).

79. A desconsideração da personalidade jurídica é decidida pelo colegiado competente para julgar o processo em que ocorrer a questão incidental, o qual indica os administradores ou sócios responsáveis pelo abuso de direito, que respondem pelo dano imposto ao erário (Acórdão 3453/2015-TCU-1ª Câmara). Tal medida de exceção somente deve ocorrer quando ficar caracterizado o abuso de personalidade (Acórdão 1512/2015-TCU-1ª Câmara) ou quando a pessoa jurídica de direito privado administra recursos públicos (atuando como gestora pública de fato e se obrigando pessoalmente a prestar contas dos recursos geridos), razão pela qual responde solidariamente com seus dirigentes por eventuais danos ao erário (Acórdão 2267/2015-TCU-1ª Câmara), o que não ocorreu no presente caso. Nesses termos, não há como responsabilizar os dirigentes do Senater nestes autos.

80. Cabe esclarecer que a responsabilidade subjetiva do responsável não se confunde com o critério objetivo de responsabilização. A responsabilidade subjetiva é apurada, no âmbito dos processos deste Tribunal, por critérios objetivos, baseados na verificação do nexo de causalidade entre a infração praticada ou o dano experimentado e o comportamento do agente, dependendo da presença de culpa ou dolo.

81. As decisões do Superior Tribunal de Justiça, ora apresentadas, não socorrem ao recorrente, vez que tratam de ação de improbidade administrativa, baseada na Lei 8.429/1992, não aplicável ao presente caso.

82. A jurisdição exercida pelo TCU tem assento constitucional e é exercida de forma autônoma e independente à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Não há *bis in idem* caso ocorra condenação do responsável a ressarcir o erário em ambos os processos, uma vez que a parte pode demonstrar a uma das instâncias a quitação do débito já efetuada à outra instância (Acórdão 1000/2015-TCU-Plenário). Também não há amparo legal para condicionar o julgamento pela irregularidade de contas à ocorrência de ato de improbidade administrativa (Acórdão 1881/2014-TCU-2ª Câmara).

83. O Supremo Tribunal Federal decidiu que ação civil pública, baseada na Lei 8.429/1992, não retira a competência do TCU de instaurar a devida tomada de contas especial, bem como destacou a independência das instâncias civil, administrativa e penal, nos termos da decisão sobre o Mandado de Segurança 25880/DF (publicado em 16/3/2007):

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de

ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92]. 2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005]. 3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92. 4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal. 5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias (destaques acrescidos).

84. Quanto ao entendimento proferido nos Acórdãos 2626/2008-TCU-Plenário, 1794/2006-TCU-Plenário, Acórdão 4/97-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1/96-TCU-1ª Câmara, Acórdão 2/97-TCU-Plenário e Acórdão 5/1999-TCU-Plenário, citados pelo recorrente à peça 56 p. 43/44, verifica-se sua inaplicabilidade ao processo em tela. Isto porque as circunstâncias fáticas apresentadas naqueles processos são distintas das encontradas neste processo, **a exemplo da configuração de dano ao erário.**

85. No que concerne a alegação de que o acórdão recorrido teria contrariado manifestação do representante do Ministério Público/TCU, tem-se que, apesar de sua inegável validade como argumento a ser analisado pelo órgão julgador, o posicionamento desse Ministério Público não vincula o Tribunal, que pode decidir contrariamente ao referido entendimento.

86. Nesses termos, demonstrado que a conduta do recorrente contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos, não há como afastar a responsabilidade do recorrente.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

87. Registre-se a existência nos autos de recurso de revisão (peças 56/59) interposto em 12/3/2015 pelos procuradores anteriormente constituídos nos autos por Wigberto Tartuce (peça 55), cujo termo de renúncia ao mandato somente foi juntado aos autos em 17/12/2015 (peça 67). Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal constituído à peça 53, nos termos do art. 179, §7º, do RI/TCU.

88. Os argumentos e documentos presentes à peça 68, protocolada em 12/4/2016, foram examinados como elementos adicionais ao recurso de revisão, cabendo registrar que não são capazes de alterar o desfecho da presente instrução.

CONCLUSÃO

89. Wigberto Ferreira Tartuce não conseguiu comprovar a execução financeira do montante de R\$ 380.000,00, valor integral do contrato, tendo em vista a ausência de documentos comprobatórios.

90. O recorrente, na qualidade de titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF, contribuiu, com sua conduta, para a contratação do Senater, por dispensa de licitação.

91. O ex-Secretário tinha o dever de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados, mas não adotou mecanismos de controle para fiscalizar o contrato PE/CFP nº 77/1999, firmado entre a Seter/DF e o Senater, que era de grande relevância no âmbito da Seter/DF.

92. Assim, deve-se manter a responsabilização do recorrente, em decorrência de pagamentos por cursos não realizados, por ter agido com culpa, de forma negligente e imprudente, contribuindo para a ocorrência do dano ao erário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão apresentado por Wigberto Ferreira Tartuce contra o Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Distrito Federal, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 10 de abril de 2016.

(assinado eletronicamente)

Marcelo T. Karimata
AUFC – Mat. 6532-3