

TC 003.175/2001-9

Apenso: TC 027.554/2010-4

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 147 e 148).

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 Associação Educacional Cristã Fonte da Vida. 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 Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peças 145, 146 e 159), contra o Acórdão 1132/2007-TCU-Plenário (peça 126, p. 34/35), 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 pelos responsáveis Raquel Villela Pedro (CPF nº 308.437.741-34), Mário Magalhães (CPF nº 115.740.701-34), Edilson Felipe Vasconcelos (CPF nº 120.504.231-87) e Anis Esper (CPF nº 090.437.301-06);

9.2- excluir a responsabilidade da Sra. Ana Cristina de Aquino Cunha (CPF nº 462.109.111-53);

9.3 - 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 Presidente da Comissão de Habilitação;

9.4 - não se manifestar de forma conclusiva sobre as alegações de defesa apresentadas pelo responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF nº 279.717.831-91) relativas a sua atuação como executor técnico do Contrato CFP nº 26/1999, tendo em vista que o suposto inadimplemento desse contrato é objeto do TC nº 003.129/2001-6, que ora tramita nesta Corte;

9.5 - 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), João Carlos Feitoza (CPF nº 186.353.341-91) e Associação Educacional Cristã Fonte da Vida (CNPJ nº 01.739.497/0001-27);

9.6- não se manifestar de forma conclusiva sobre as alegações de defesa apresentadas pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília — UniCeub (CNPJ nº 00.0 59.8 57/000187) acerca do suposto

inadimplemento do Contrato CFP nº26/1999, tendo em vista que essa questão é objeto do TC nº 003.129/2001-6, que ora tramita nesta Corte;

9.7- com fulcro nos artigos 1º; 16, II, e 18 da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas dos responsáveis Raquel Villela Pedro (CPF nº 308.437.741-34), Mário Magalhães (CPF nº 115.740.701-34), Edilson Felipe Vasconcelos (CPF nº 120.504.231-87), Ana Cristina de Aquino Cunha (CPF nº 462.109.111-53) e Anis Esper (CPF nº 090.437.301-06), dando-lhes quitação;

9.8 - com fulcro nos artigos 1º; 16, II, e 18 da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas do responsável Marcus Vinícius Lisboa de Almeida (CPF nº 279.717.831-91), na condição de Presidente da Comissão de Habilitação, dando-lhe quitação;

9.9 - 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), João Carlos Feitoza (CPF nº 186.353.341-91) e Associação Educacional Cristã Fonte da Vida (CNPJ nº 01.739.497/0001-27), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias especificadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas constantes do quadro abaixo até o efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes 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 (R\$)
18/5/1999	45.526,38
23/7/1999	60.701,84
23/7/1999	45.526,38

9.10 - 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;

9.11 - encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Ministério Público Federal, com fulcro no § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis;

9.12 - encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, para a adoção das providências que aquele órgão entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. 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. 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 CFP nº 18/1999, firmado entre a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida e a Seter/DF, no valor total e histórico de R\$ 350.068,26, tendo por objeto a execução de ações de educação profissional (peça 1, p.29).

7. O Tribunal, por meio do Acórdão 1132/2007-TCU-Plenário (peça 126, p. 34/35), condenou os responsáveis a ressarcir, solidariamente, a importância de R\$ 151.754,60, em face da inexecução parcial do objeto contratado (vide itens 8 a 14 do voto condutor da supramencionada deliberação, peça 126, p.17/18).

8. Por meio do Acórdão 538/2010-TCU-Plenário (peça 127, p.31), o Tribunal negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce (peças 130 a 133).

9. Essa deliberação foi mantida (Acórdão 1269/2010-TCU-Plenário, peça 127, p.43) em sede de embargos de declaração, opostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce (peças 136/137).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. O Ministro Vital do Rego admitiu o recurso de revisão, sem atribuir efeito suspensivo (peça 157).

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 da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, por dispensa de licitação;

c) há responsabilidade do ex-Secretário em relação à fiscalização do Contrato nº 18/1999, firmado entre a Seter/DF e a associação; 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 a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida apresentou documentos que comprovam a regular execução dos cursos previstos nos contratos 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 145, p.17, 20 e 21).

13. Assevera que o TCU, com base em critérios subjetivos, entendeu pela inexecução do contrato pelo simples fato de os relatórios da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida não terem sido apresentados da forma como esperava o Tribunal (peça 145, p.17 e 20/21).

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 145, p.20/21).

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

Análise

16. O Tribunal entendeu que a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida comprovou a execução financeira de somente 56,65% do contrato nº 18/1999, ou seja, concluiu que o contrato não foi integralmente executado, razão pela qual imputou débito solidário no valor de R\$ 151.754,60, equivalente a 43,35% do valor total contratado.

17. O dano ao erário foi explicitado no relatório que antecede a deliberação (peça 126, p.10/14) e no voto condutor do Ministro Benjamin Zymler (peça 126, p.17/18), *verbis*:

21. Após examinar os presentes autos, proferi o seguinte despacho (fl. 357):

"Da leitura da instrução elaborada pela unidade técnica, depreende-se que foram apresentados documentos visando comprovar o adimplemento do objeto contratual. Inobstante o fato de existirem indícios de que alguns desses documentos foram elaborados com o único fito de demonstrar a realização dos cursos contratados, entendo que essa pecha não deve, em princípio, ser estendida a todos os documentos juntados aos autos pelos responsáveis.

Assim sendo, determino que a 5ª Secex analise o conjunto de documentos apresentados e se manifeste, de forma conclusiva, sobre o conjunto probatório apresentado. Deverá ser explicitado se esse conjunto, apesar dos indícios acima citados e das falhas detectadas, permite concluir se houve a execução parcial do objeto. Em caso afirmativo, deverá ser estimado o percentual adimplido.

Com esse desiderato, determino o encaminhamento destes autos à unidade técnica."

22. Em atendimento a esse despacho, a unidade técnica promoveu nova análise dos autos, da qual destaco os seguintes pontos (fls. 360 a 369 do volume 13):

a) o Contrato nº 18/1999 foi firmado pela Seter e pela Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, em 6/7/1999, no valor de R\$ 350.068,26 (trezentos e cinquenta mil, sessenta e oito reais e vinte e seis centavos);

b) o projeto aprovado pela Seter previu a realização de 9 cursos, distribuídos em 96 turmas, para um total de 2.009 treinandos. Cada curso deveria cumprir um total de 85 horas/aula de disciplinas relativas às habilidades gerais (HG) e específicas (HE) conforme quadro a seguir (fl. 485 do Vol. I):

CURSOS	TURMAS	TREINANDOS	TURNOS	CARGA HORÁRIA
Operador de Micro - Word/Excel	39	783	M/V/N	85
Operador de Micro - Corel Draw	15	300	M/V/N	85
Aux. Téc. de Manutenção de Micro	15	300	M/V/N	85

Aux. Téc. de Manut. em Elet. Digital	08	200	M/V/N	85
Rep. de Aparelhos Eletrônicos em Geral	05	109	M/V/N	85
Costura doméstica	07	167	M/V/N	85
Linguagem dos sinais	05	100	M/V/N	85
Manicure Pedicure Depilação	01	25	M/V/N	85
Pintura em tecidos	01	25	M	85
TOTAL	96	2009		

c) inicialmente, constavam destes autos os seguintes documentos: Relações de Alunos Matriculados, Folhas de Chamada e Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vales-transporte (vol. 3). Posteriormente, em anexo à defesa apresentada pela entidade executora, foram juntados, além de cópias da documentação antes referida, recibos de pagamento de instrutores, notas fiscais, recibos diversos, relação de entrega de vales-transporte e apostilas dos cursos ministrados (vols. 7 a 12);

d) a inexecução contratual foi questionada em razão de diversas inconsistências apontadas nos documentos comprobatórios apresentados antes da citação, as quais podem ser assim resumidas:

- inconsistências nas informações relativas aos nomes dos integrantes do corpo docente e à natureza do respectivo vínculo empregatício, o que impossibilita a verificação da natureza dessas contratações. A relação de profissionais apresentada pela entidade em 27/12/2000 (vol. 3, fl. 565), por meio do Ofício nº 60/2000, faz menção a instrutores não registrados nas folhas de chamada ou nos diários de classe (fls. 800 a 877 do vol. 3);
- distorções nas informações, constantes nas 'Folhas de Chamada' e no 'Controle de Cargas Horárias', relativas a vários instrutores ministrando aulas para duas turmas distintas ou mais, nos mesmos dias e horários;
- mesmo padrão de preenchimento das folhas de frequência e conteúdo dos cursos nas 'Folhas de Chamada' de várias turmas, apesar de esses registros serem referentes a instrutores diversos, o que constitui forte indício de que os documentos foram 'preparados' por uma mesma pessoa, a partir da requisição do MTE (vol. 3, fls. 800 a 862);
- ausência de indicação dos instrutores responsáveis por cada uma das turmas em várias 'Folhas de Chamada', impossibilitando a verificação da compatibilidade de horários de trabalho;
- ausência das assinaturas do executor técnico e do responsável pela entidade nas 188 Relações de Alunos Matriculados (vol. 3, fls. 612 a 799) e nas 90 Fichas de Controle de Presença e Entrega de Vales apresentadas ao MTE (vol. 3, fls. 878 a 967);
- ausência das assinaturas dos alunos que tiveram presenças registradas na maioria das 90 folhas de 'Controle de Presença e Entrega de Vale Transporte';
- emissão do relatório final de conclusão do Projeto (vol. 3, fls. 969 a 977) em 20/9/1999, data anterior à informada como de término do curso nas folhas de presença e de entrega de vales (vol. 3, fls. 800 a 967);
- ausência de instalações nos 7 endereços informados como tendo sediado cursos, que foi verificada quando da visita da Comissão de TCE do MTE (fl. 521 do vol. 3), o que prejudica o julgamento quanto à efetiva utilização desses imóveis;

- ausência de demonstrativos das receitas e das despesas, balanços, balancetes, recibos ou notas fiscais comprobatórias de que pudessem provar a realização dos cursos na forma contratada, relativamente à remuneração de instrutores, aquisição e/ou confecção de material de ensino, vale-transporte para os alunos, etc;

- ausência de comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato;

- inconsistências entre as datas das faturas, da assinatura do contrato, dos atestos e de execução do objeto;

e) **são inúmeras as inconsistências existentes nos documentos comprobatórios da execução do contrato em tela. Apesar de os recibos de pagamento terem sido questionados em razão das diversas falhas apontadas nos demais documentos apresentados pela entidade, também nesses documentos foram detectadas diversas inconsistências.** Dessa forma, considerando as falhas relatadas à fl. 318 e que as cópias de recibos juntadas ao processo não correspondem à totalidade das despesas realizadas por conta do Contrato nº 18/1999, esses documentos isoladamente não servem como prova cabal da execução do mencionado contrato, embora essas informações sirvam, em conjunto com os demais documentos, como subsídio para o exame das questões tratadas nestes autos;

f) o projeto aprovado pela Seter/DF previa a realização de cursos em 7 locais distintos, a saber: QN 304 Conj. 2 Lote 3 — Samambaia; QR 327 Conj. 4 Lote 35 — Samambaia; QNO 9 Conj. H Casa 49 — Ceilândia; EQNP 24/28 Área Especial — P. Sul; Av. W3 Sul Q. 505 Bloco A Ent. 61 — Plano Piloto; Av. Contorno Área Especial nº 13 — Núcleo Bandeirante e AQN 5 Conj. 1 Lote 1 Salas 101/103/201 — Riacho Fundo (fls. 483 e 484 do vol. 1). Entretanto, de acordo com as informações prestadas pela entidade à Seter/DF (Ofício nº 60/2000, de 27/12/2000 - fls. 563 e 564 do vol. 3), não teriam sido ministradas aulas na QNO 9 da Ceilândia nem no Núcleo Bandeirante, antes mencionados, e sim no SCS e na L2 Sul. Essas alterações encontram-se em perfeita consonância com os recibos de aluguel dos imóveis em questão e com as Folhas de Chamada e as Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte, embora os recibos existentes não se refiram ao período total de realização dos cursos;

g) **consoante o Quadro 7 (fl. 312), as Folhas de Chamada e as Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte indicam a realização de cursos para 2.072 treinandos. Contudo, essa quantidade de alunos não é compatível com a capacidade física de salas de aula e de equipamentos, tanto em relação aos locais e equipamentos referidos no projeto aprovado quanto em relação àqueles informados por meio do Ofício nº 60/2000. Além disso, verifica-se que na maioria desses documentos não consta os nomes dos instrutores. Nos casos em que foi incluída essa informação, constata-se que alguns instrutores estariam ministrando aulas em mais de uma turma simultaneamente, conforme demonstrado nos Quadros 8 e 9 (fls. 313 e 314), o que indica, no mínimo, erro no preenchimento desses documentos, já que, segundo a entidade, foi utilizado um mesmo padrão de preenchimento, a fim de evitar a discrepância de lançamentos e facilitar o acompanhamento da realização dos cursos;**

h) cabe ressaltar que a ausência de informações acerca dos nomes de grande parte dos instrutores que teriam ministrado as aulas constantes das Folhas de Chamada e das Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte apresentadas, além de dificultar o alegado acompanhamento dos cursos por parte da coordenação, inviabiliza a análise completa das inconsistências relativas a vários instrutores ministrando aulas para duas turmas distintas ou mais, nos mesmos dias e horários;

i) também foram questionadas as inconsistências verificadas nas informações relativas aos nomes e à natureza do vínculo empregatício dos integrantes do corpo docente. Constatou-se que a relação de profissionais apresentada pela entidade, por meio do Ofício nº 60/2000, menciona instrutores não registrados nas Folhas de Chamada e nas Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte, além de não conter o nome de alguns instrutores constantes dos referidos documentos;

j) nessa análise, não foram considerados apenas os recursos humanos relacionados pela entidade no

projeto aprovado pela Seter/DF (fls. 158 a 160), uma vez que, naquela ocasião, foi expressamente consignado que novos instrutores seriam selecionados. Além disso, juntamente com a defesa, foi encaminhada nova Relação de Instrutores referente ao Curso Formação de Formadores (fl. 295), inserido no Projeto Ações Técnicas Avançadas de Qualificação — ATAQ, contratado com a Fundação Teotônio Vilela — FTV e executado por 12 entidades chamadas "parceiras" dentre elas a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida. De fato, uma parte da carga horária constante das Folhas de Chamada e das Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte diz respeito a Habilidades Básicas — HB e Habilidades Básicas Ocupacionais - HBO correspondentes ao mencionado Projeto ATAQ;

k) remanescem inconsistências em relação a 4 nomes que constam das Folhas de Chamada e das Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte e não foram relacionados nas listas de instrutores juntadas ao processo, quais sejam: Kelly, Dulce, Mário e Jairo;

l) os valores recolhidos pela entidade a título de encargos previdenciários são incoerentes com as informações constantes do processo acerca dos profissionais contratados para a execução do contrato em questão. Contudo, essa irregularidade decorre de uma obrigação acessória, cujo cumprimento deveria ter sido exigido pela Seter/DF;

m) outra irregularidade diz respeito à data de conclusão do Relatório Final do projeto, emitido em 20/9/1999, sendo que das 90 turmas informadas 8 teriam concluído os cursos naquele dia e 15 após essa data. Ademais, esse relatório apresentou Índices de Evasão, de Reprovação e de Geração de Renda e Autogestão individualizados por curso e local de realização, além da avaliação dos cursos feita pelos treinandos e pelos instrutores. Ocorre que, quando da elaboração desse relatório, esses dados não estavam disponíveis, pois, de acordo com as Folhas de Chamada e as Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte, ainda estavam sendo ministradas aulas para 23 turmas. A entidade alegou que o mencionado relatório "teve sua elaboração iniciada em 20 de setembro de 1999, tendo em vista que considerável parcela dos trabalhos já se encontrava concluída", foi concluído em 30/9 e entregue em 1º/10. Alegou, ainda, que "o atesto da execução dos serviços constante da última página do relatório, devidamente chancelado pelo Executor Técnico" comprova a veracidade dessa informação;

n) o atesto da fatura correspondente ao Relatório Final de Execução ocorreu em 1º/10/1999 (fls. 542 e 555). A liberação dos recursos foi feita mediante a Ordem Bancária 99OB28117, de 7/10/1999, no valor de R\$ 102.920,07 (cento e dois mil, novecentos e vinte reais e sete centavos);

o) a alegada utilização de datas distintas para o início e o término do relatório não tem fundamento. Considerando as datas de realização dos cursos constantes dos documentos juntados ao processo pela entidade, a elaboração do relatório e a liberação dos recursos ocorreu antes do término dos cursos. Afinal, de acordo com as Folhas de Chamada e as Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte, o último curso foi concluído em 8/10/1999, portanto, após o atesto da fatura e o pagamento dos recursos correspondentes;

p) os argumentos utilizados pela entidade não auxiliam sua defesa, pois demonstram que a entidade produziu o mencionado documento antes da conclusão dos cursos e teve seus recursos liberados pela Seter/DF antecipadamente, sem a devida comprovação da realização dos serviços previstos;

q) a entidade argumentou que as incoerências verificadas entre as datas das faturas, dos atestos e da execução do contrato decorreram da utilização de formulários impressos gerados pelo Programa QUALIF, alimentado pela Seter/DF e que não podia ser alterado pela contratada. Dessa forma, a data válida era a do atesto das faturas. De fato, esses documentos eram padronizados e as mesmas inconsistências foram detectadas em relação a outras entidades, como, por exemplo, o Centro de Formação Educacional Profissionalizante - Centrolar. Por outro lado, a entidade era obrigada a apresentar documentos contendo informações verdadeiras acerca da execução do contrato e a comprovar o percentual de realização dos serviços para que a Seter/DF pudesse repassar os recursos correspondentes. **Contudo, no caso em exame, verificou-se que, apesar das diversas inconsistências dos documentos exigidos na fase de liquidação da despesa, os recursos foram repassados à entidade sem qualquer questionamento por parte da Seter/DF;**

r) não obstante as irregularidades verificadas na execução do Contrato em tela, deve-se levar em conta que os documentos comprobatórios juntados ao processo, apesar de não estarem previstos expressamente nos projetos aprovados pela Seter/DF ou nas orientações expedidas acerca da implementação do PEQ/DF-1999, têm sido considerados como provas da execução dos contratos até agora analisados, excluídas, evidentemente, as situações irregulares neles constatadas, tais como: realização de cursos em datas anteriores e posteriores à vigência do contrato; quantidade de turmas incompatível com a capacidade de instalações e equipamentos de que dispunha a entidade; existência de um mesmo instrutor ministrando aulas para várias turmas ao mesmo tempo, além de outras. Há que se levar em conta, ainda, as informações constantes dos relatórios elaborados pelo UniCeub, responsável pela supervisão e pelo acompanhamento de todos os contratos firmados pela Seter/DF no âmbito do PEQ/DF-1999;

s) no caso do contrato em exame, o Relatório de Supervisão e Acompanhamento relativo ao mês de setembro de 1999 (fls. 67 a 98 do vol. 4) contém informações sobre os cursos contratados com a entidade sob comento. Consta à fl. 71 do vol. 4 que o UniCeub recebeu informações relativas a 20 turmas de 5 cursos somente no dia 24 de setembro, das quais 6 já teriam sido concluídas. Por essa razão, apenas 14 turmas foram supervisionadas. Ainda de acordo com esse relatório, os cursos supervisionados foram realizados em Samambaia e no Setor Comercial Sul e tiveram carga horária de 130 horas (45 das quais relativas ao Projeto ATAQ). Foram mencionados os seguintes aspectos negativos: pequeno espaço das salas de aula e ventilação deficiente (SCS) e reduzido espaço físico das salas de aula e baixa frequência (Samambaia);

t) com base nessas considerações e nas provas anexadas a estes autos, verifica-se que há indícios de que a entidade executou o contrato por ela firmado com a Seter/DF. Por essa razão, entende-se que, não obstante a gravidade das diversas irregularidades constatadas, esses fatos não têm o condão de desconstituir a totalidade da execução informada. Em princípio, apenas dois fatos devem servir de parâmetro para o cálculo da execução contratual, posto que podem interferir diretamente na realização dos cursos propostos: a constatação de que um mesmo instrutor estaria ministrando aula para mais de uma turma, num mesmo horário, e a incompatibilidade entre a quantidade de aulas informadas e a capacidade física das instalações e de equipamentos;

u) a falta de informações completas sobre os instrutores que ministraram as aulas relacionadas nas Folhas de Chamada e nas Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte juntadas aos autos prejudicou a análise dos casos incompatíveis e, conseqüentemente, a estimativa do percentual correspondente. De qualquer modo, essa questão encontra-se diretamente relacionada com a capacidade física das instalações e de equipamentos, estando, portanto, por ela abrangida;

v) dessa forma, com vistas a quantificar a execução do contrato em exame, será considerada somente a capacidade das instalações e dos equipamentos. Além disso, tendo em vista que as instalações físicas mencionadas no Ofício nº 60/2000, de 27/12/2000, encontram-se em conformidade com os dados constantes das Folhas de Chamada e das Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte, com os recibos de pagamento de aluguel e com as informações prestadas pelo UniCeub, no Relatório de Supervisão e Acompanhamento do mês de setembro/1999, entende-se que os cálculos da execução do contrato devem levar em consideração os dados constantes do referido ofício e não aqueles inseridos no projeto básico;

x) a questão da capacidade de instalações e de equipamentos encontra-se intimamente ligada ao período de interseção das turmas. Conforme demonstrado no Quadro 4, alguns cursos, embora tenham tido início em datas diversas (8 e 26 de julho, 2, 16 e 24 de agosto), ocorreram simultaneamente. Os documentos examinados demonstram a realização não só de parcela da carga horária exigida no projeto aprovado pela Seter como também um número de horas/aula relativo ao Projeto ATAQ da Fundação Teotônio Vilela (HB e HBO);

z) a tabela a seguir demonstra a capacidade de acomodação dos treinandos por local de realização dos cursos, a capacidade total por curso, a execução informada pela entidade nas Folhas de Chamada e nas Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte,

por localidade, bem como o número possível de treinandos, levando-se em conta a capacidade das instalações. Para tanto, foi considerada a capacidade total de cada localidade, nos três turnos, haja vista a ausência, em alguns casos, do turno em que foram ministradas as aulas. Deve-se registrar que o Quadro 7 acima já havia demonstrado esses dados, à exceção da diferença entre o número de alunos constantes das Folhas de Chamada e a capacidade total;

Instalações	Capacidade por local de realização dos cursos						Capacidade total	Nº de alunos	
	Sambaia	Ceilândia	W3 Sul Q 505	SCS	L2 Sul	Riacho Fundo		Folhas de chamada	Possível
Laboratórios de informática cursos de Corel Draw Word Excel	360	-	60	162	-	120	702	1578	702
Salas de aula teórica: Manut. de micro, Eletrônica Digital, Linguagem de sinais, Rep. Ap. Eletrônicos em geral	420	150	225	180	150	-	1125	345	345
Salão para cursos de manicure pedicure depilação	90	-	-	-	-	-	90	31	31
Ateliers de corte e costura e pintura	-	30	-	-	30	-	60	118	60
Total								2072	1138

a.1) embora pelas Folhas de Chamada e pelas Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte a entidade tenha cumprido a carga horária estabelecida no projeto para os cursos a ela incumbidos, de fato, foi informado um número de alunos superior àquele possível de ser admitido, devido à limitação física de suas instalações. Isso aconteceu nos cursos de Informática (Corel Draw e Word/Excel) e de Corte e Costura e Pintura. No caso de Informática, a capacidade total era de 702 treinandos nos três turnos, sendo que foi informada a existência de 1.578. Já no caso dos cursos de Corte e Costura e Pintura, consta que 118 alunos foram treinados, enquanto que a capacidade era de, no máximo, 60. **Dessa forma, conclui-se que, dos 2.072 treinamentos informados, apenas 1.138 seriam possíveis, em função da capacidade das instalações e dos equipamentos e dos períodos de realização dos cursos;**

a.2) considerando que o projeto aprovado pela Seter previa a realização de cursos para 2.009 treinandos e que somente seria possível a realização de 1.138, tem-se que a entidade deixou de executar 871 treinamentos, correspondentes a 43,35% do total do projeto. Assim sendo, **propõe-se alterar a proposta inicial quanto ao valor do débito, que passa a ser de R\$ 151.754,60** (cento e cinquenta e um mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta centavos) - não o valor total do contrato, R\$ 350.068,26 (trezentos e cinquenta mil, sessenta e oito reais e vinte e seis centavos), que havia sido proposto anteriormente.

(...)

Voto do Relator *a quo*

III — Existência e quantificação do dano ao erário

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

9. Foram constatadas graves falhas no processo de atesto pelo executor técnico da prestação dos serviços cobrados pela Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, as quais contribuíram para o pagamento de despesas não comprovadas. Assim sendo, o fato de esse executor ter atestado a prestação integral dos serviços não pode ser considerado um meio de prova idôneo.

10. Com supedâneo nas irregularidades relacionadas no Relatório que antecede a este Voto, a unidade técnica, inicialmente, propôs a imputação de débito no valor total contratado (R\$ 350.068,26 – trezentos e cinquenta mil, sessenta e oito reais e vinte e seis centavos, em valores históricos).

11. Entretanto, após compulsar os presentes autos, verifiquei a existência de indícios de que a entidade executou parcialmente o contrato firmado com a Seter/DF. Assim sendo e não obstante a gravidade das diversas irregularidades constatadas, determinei que a unidade técnica realizasse novo exame dos documentos acostados a estes autos, buscando aferir o índice de adimplemento contratual.

12. A 5a Secex, com base na capacidade física das instalações e dos equipamentos, que havia sido informada pela Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, estimou o percentual de adimplemento do objeto avençado em 56,65%. Dito de outra forma, o débito corresponderia a 43,35% do valor total contratado.

13. Entendo que a metodologia utilizada pela unidade técnica foi adequada. A uma, porque há necessidade de definir o valor do débito por meio de estimativa, tendo em vista que as irregularidades relacionadas nestes autos impedem a aceitação plena dos comprovantes apresentados pela entidade contratada. A duas, porque a capacidade física informada pela entidade contratada condiz com os dados constantes das Folhas de Chamada e das Fichas de Controle de Presença e de Entrega de Vale-Transporte, com os recibos de pagamento de aluguel e com as informações prestadas pelo UniCeub, no Relatório de Supervisão e Acompanhamento do mês de setembro/1999. A três, porque esse método permite apurar, por meios confiáveis, uma quantia que seguramente não excede o valor devido. A quatro, porque o art. 210 do Regimento Interno do TCU prevê a imputação de débitos definidos por intermédio de métodos confiáveis, como é o caso do utilizado pela 5a Secex.

14. Com espeque nessas considerações e em conformidade com as manifestações da 5a Secex e do Ministério Público junto ao TCU, entendo que o valor histórico do débito é de R\$ 151.754,60 (cento e cinquenta e um mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta centavos). (destaques acrescidos)

18. Nota-se que os documentos apresentados pela Associação Educacional Cristã Fonte da Vida foram suficientes para a comprovação parcial do objeto do convênio. No entanto, não foram bastantes para demonstrar a execução integral dos cursos previstos em contrato, tendo em vista a incompatibilidade verificada entre o número de alunos participantes (informado nas folhas de chamada) e a capacidade física das instalações utilizadas. Dito de outra forma, o Tribunal aceitou as despesas que tinham lastro documental.

19. Ademais, salienta-se que, de acordo com o item 3.3 do contrato 18/1999 (peça 9, p.41), 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 as parcelas foram pagas (peça 1, p.29) sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações, razão pela qual o débito foi de R\$ 151.754,60.

21. No que concerne à metodologia utilizada pelo Tribunal para a quantificação do débito, observa-se que tal apuração deu-se por meio de estimativa, tendo em vista que as irregularidades relacionadas nos autos impediram a aceitação plena dos comprovantes apresentados pela entidade contratada. O método utilizado pela unidade técnica permitiu apurar, por meios confiáveis, uma quantia que seguramente não excedeu o valor devido, como destacou o Relator *a quo* no item 13 do voto condutor do Acórdão 1132/2007-TCU-Plenário. Portanto, o débito foi calculado de forma clara, precisa e objetiva.

22. Tal apuração adequou-se plenamente ao exigido pelo art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU:

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 18/1999, 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 da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, 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 145, p.34).

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 145, p.11-15).

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 145, p.35-37).

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, foram endereçadas ao gestor antecessor e não foram amparadas no parecer 5.054/97 da PGDF (peça 145, p.13/14, 16/23, 37-39).

29. Conclui que não havia razão para imputar responsabilidade ao gestor por atos que receberam a chancela da PGDF (peça 145, p.15).

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 145, p.67 e 82, 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 145, p.112).

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 145, p.162), *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 151), o qual foi acolhido pela Exmo. Ministro-Relator Vital do Rego no despacho de admissibilidade (peça 157).

34. Observa-se, todavia, que tais informações não afastam a responsabilidade do ex-Secretário pelas irregularidades verificadas na habilitação e seleção da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida 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 75, p.49).

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, da

Associação Educacional Cristã Fonte da Vida 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 17, p.30/36), observa-se no Relatório, que antecede o acórdão recorrido, a seguinte análise (peça 123, p.51):

b) o citado Parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal discorreu apenas em tese sobre a dispensa de licitação, sendo claro ao recomendar que o 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 da escolha do executante e do preço, as quais, embora sejam exigidas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, não constam dos processos de contratação da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida. Ademais, consta nesse parecer que o preenchimento desses requisitos apenas ajuda a justificar a opção do administrador. Em consequência, esse parecer não auxilia à defesa.

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 da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, por dispensa de licitação.

Da análise de responsabilidade do ex-Secretário em relação a fiscalização do contrato 18/1999, firmado entre a Seter/DF e a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida

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 145, p.19, 22 e 47);

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 145, p. 16 e 21);

c) o MTE não definiu as diretrizes dos cursos a serem ministrados, tampouco fiscalizou a aplicação dos recursos transferidos (peça 145, p.47);

d) o Tribunal desconsiderou que a Seter/DF, por orientação do MTE, contratou o Uniceub para fiscalizar a execução do contrato (peça 145, p.17);

e) o Uniceub foi contratado para fiscalizar os contratos no âmbito do PEQ/DF/99, devido à sua inquestionável reputação ético-profissional (peça 159, 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 159, p.2);

g) o Uniceub tinha o dever de comprovar, em campo, a execução dos contratos pelas entidades contratadas pela Seter/DF (peça 159, 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 159, 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 159, 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 159, 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 159, 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 159, 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 no Diário Oficial do Distrito Federal (peça 159, 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 18/1999 (peça 159, p.8).

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 24 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 126, p.19). 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, tendo em vista que uma das irregularidades pelas quais o ex-Secretário fora citado foi (peça 5, p.5):

“contratação intempestiva do UniCeub para as atividades de fiscalização e de supervisão/acompanhamento do contrato da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, sem a especificação clara e precisa dos contratos/projetos objetos da fiscalização, sem o fornecimento das informações necessárias à sua perfeita realização e não tomando providências diante dos indícios de irregularidades apresentados nos relatórios parciais do UniCeub (conforme descrito nos parágrafos 55 a 80 da instrução)”

44. Consta do Relatório que precedeu o acórdão recorrido, que o Uniceub apresentou à Seter/DF 6 (seis) Relatórios de Supervisão e Acompanhamento. Entretanto, esses relatórios não continham informações precisas e objetivas aptas a subsidiar a Seter sobre a execução dos contratos e dos cursos realizados pelas entidades executoras do PEQ/DF-1999 (letra ‘j’ da peça 123, p.31).

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, peça 17, p.5).

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 a associação, 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 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.

50. Não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial no processo 2001.34.00.018444-2 (peça 159, p.67/80), a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com a associação, 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 1132/2007-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 159, 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 a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida.

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 a associação) pelo ex-Secretário não têm o condão de afastar a sua responsabilidade 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 ímprobos (peça 145, 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 145 p.32);

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 145, p.31/32);

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 145, p. 22, 32, 44);

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 145, p.44/47);

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 145, p.48/51);

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 145, p.5/9, 18/19, 22/26, 30/31 e 45/46);

(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 elegendo* (peça 145, p.5, 9, 26/29, 43 e peça 159, 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 145, p.42/43);

(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 145, p.40/41).

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. Multa.	1	Recurso de revisão em exame - 003.112/01-9
Irregulares com débito.	14	Recurso de revisão em exame 003.179/01-8, 003.089/01-9, 003.117/01-5, 003.119/01-0, 003.121/01-8, 003.122/01-5, 003.172/01-7, 003.175/01-9, 003.177/01-3, 003.193/01-7, 003.196/01-9, 003.093/01-1, 003.188/01-7 Recurso de reconsideração não examinado 003.097/01-0
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 mezinhas 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 iliquidáveis. 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 17, p. 3/14) e realizados por meio do contrato 18/1999 (peça 9, p. 40/44), 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 75, p.49).

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 126, p.18/19):

IV - Critérios para definição de responsabilidade dos agentes públicos

15. 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)."

16. 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.**"

17. 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."

18. 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 eivados por uma dessas modalidades de culpa.

19. 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.

20. 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 consequências eventuais de sua atitude." (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)

21. 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 8 a 16 deste Voto, entendo estar caracterizado o dano ao erário.

22. 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.

23. Aduzo que considerações de teor semelhante têm sido acolhidas por este Plenário quando do julgamento de TCE instauradas para apurar irregularidades ocorridas em contratações realizadas no âmbito do PEQ/DF-1999. Assim sendo, esse método de análise é aceito por esta Colenda Corte de Contas. (destaques acrescidos)

74. Em relação a conduta específica do ex-Secretário, registrou-se, no Acórdão 1132/2007-TCU – Plenário, o seguinte (peça 126, p.26/29):

49. 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 demonstrada no parágrafo anterior deste Voto, induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque as falhas sob comento não decorreram de atos isolados de um ou de outro servidor, mas de condutas praticadas por praticamente todos os servidores da Seter/DF que estavam envolvidos com o controle da execução do PEQ/DF-1999. A três, 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. Afinal, em conformidade com o disposto no art. 105 da Lei Orgânica do DF, compete aos Secretários de Governo, além de outras atribuições estabelecidas naquela Lei Orgânica e nas demais leis, exercer a orientação, a coordenação e a supervisão dos órgãos e das entidades da administração do Distrito Federal, na área de sua competência.

50. As falhas detectadas no processo de seleção e contratação das entidades, bem como as irregularidades verificadas durante a execução dos contratos sob comento, apontam para um quadro de descalabro administrativo, o qual decorreu, em grande parte, da conduta omissiva do então titular da Seter, que não forneceu aos seus subordinados os meios materiais e o treinamento necessário ao fiel desempenho das atribuições daqueles servidores nem deu cumprimento às seguidas determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

(...)

55. 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 58/2001 - Plenário (TC nº 275.079/1997-0), in verbis:

(...)

57. 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.

(...)

59. Ademais, 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.

(...)

61. 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 da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida (entidade contratada).

78. Nos casos em que a relação entre a Administração (Seter/DF) e a entidade privada (Associação Educacional Cristã Fonte da Vida) é meramente contratual e esta tenha concorrido para cometimento de dano ao erário, quem responde perante a Administração é a pessoa jurídica contratada (associação), 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 da associação 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 145, p.45/46, 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 145/146) interposto em 1/4/2015 pelos procuradores anteriormente constituídos nos autos por Wigberto Tartuce (peça 147), cujo termo de renúncia ao mandato somente foi juntado aos autos em 17/12/2015 (peça 158). Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal constituído à peça 148, nos termos do art. 179, §7º, do RI/TCU.

88. Os argumentos e documentos presentes à peça 159, 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\$ 151.754,60, equivalente a 43,35% do contrato nº 18/1999, de acordo com o conjunto probatório existente nos autos.

90. O recorrente, na qualidade de titular da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do DF, contribuiu, com sua conduta, para a contratação da Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, 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 18/1999, firmado entre a Seter/DF e a Associação Educacional Cristã Fonte da Vida, 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 1.132/2007-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) encaminhar os autos ao Ministério Público/TCU, conforme o despacho de peça 157;
- c) 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 13 de abril de 2016.

(assinado eletronicamente)

Marcelo T. Karimata
AUFC – Mat. 6532-3