TC 003.117/2001-5
Apenso: TC 027.603/2010-5
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 154 e 144).
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 Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. Inadimplemento contratual e outras irregularidades. Contas irregulares. Débito. Responsabilidade solidária. Recursos de reconsideração e embargos de declaração não acolhidos. Recurso de revisão. Responsabilidade. Dano ao erário. Não provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peças 148, 155/157 e 160), contra o Acórdão 903/2009-TCU-Plenário (peça 23, p.36/37), transcrito na íntegra abaixo:

> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:
>
> 9.1. com fulcro nos artigos 1º; 16, II, e 18 da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida, Raquel Villela Pedro, Mário Magalhães, Edilson Felipe Vasconcelos e Ana Cristina de Aquino Cunha, dando-lhes quitação
>
> 9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "c", 19, caput, 23, inciso III, da Lei nº. 8.443/1992, as contas dos Srs. Wigberto Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Marise Ferreira Tartuce, João Carlos Feitoza e da Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. - Coolabora, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, a partir das respectivas datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, das quantias devidas, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU;
>
> | Valor (R$) | Data |
> |---|---|
> | 258.210,31 | 23/09/1999 |
> | 291.873,00 | 09/11/1999 |
> | 97.291,00 | 14/12/1999 |
>
> 9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4 encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF;

9.5. encaminhar cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.

HISTÓRICO

2. Esta TCE foi instaurada em atendimento ao disposto na Decisão TCU- Plenário n° 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 n° 005/1999 e de seu Termo Aditivo n° 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 n° 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 n° 19/1999, firmado entre a Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. – Coolabora e a Seter/DF, no valor total e histórico de R$ 972.910,00, tendo por objeto a execução de ações de educação profissional (peça 31, p.53/58 e peça 33, p.1).

7. O Tribunal, por meio do Acórdão 903/2009-TCU-Plenário (peça 23, p.36/37), condenou os responsáveis a ressarcir, solidariamente, a importância de R$ 647.374,31, em face da inexecução parcial do objeto contratado (vide o voto condutor da supramencionada deliberação, peça 23 p.30/32).

8. Por meio do Acórdão 1035/2010-TCU-Plenário (peça 127, p.40), o Tribunal negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce e Coolabora (peças 129/136).

9. Essa deliberação foi mantida (Acórdão 1586/2010-TCU-Plenário, peça 127, p.58) em sede de embargos de declaração, opostos por Wigberto Ferreira Tartuce e Marise Ferreira Tartuce (peças 137/138).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

10. O Ministro José Múcio Monteiro admitiu o recurso de revisão, sem atribuir efeito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

suspensivo (peça 153).

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 Coopera, por dispensa de licitação;

c) há responsabilidade do ex-Secretário em relação à fiscalização do Contrato n° 19/1999, firmado entre a Seter/DF e a entidade; 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 Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. - Coolabora 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 155, p. 19 e 20).

13. Assevera que o TCU, com base em critérios subjetivos, entendeu pela inexecução do contrato pelo simples fato de os relatórios da Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. não terem sido apresentados da forma como esperava o Tribunal (peça 155, p.16 e 19/20).

14. Sustenta que a metodologia de cálculo, utilizada na apuração de débito, apresenta sérias limitações, carecendo do rigor técnico, além de não atender o art. 210, §1°, inciso II, do RI/TCU, já que não resulta seguramente no real valor devido. Conclui que não houve dano ao erário (peça 155, p.19/20).

15. Contesta o valor do débito (R$ 647.374,31), porque o Tribunal olvidou do valor recolhido ao Tesouro do Distrito Federal, relativamente ao imposto sobre serviços – ISS (R$ 19.458,20). Assim, o recorrente pugna pela exclusão dos valores apropriados pelo Distrito Federal, a título de ISS, de modo que a importância do débito passe a ser de R$ 627.916,11 (peça 148, p.4 e 14/16).

Análise

16. O Tribunal entendeu que a Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. comprovou a execução financeira de somente 33,46% do contrato nº 19/1999, ou seja, concluiu que o contrato não foi integralmente executado, razão pela qual imputou débito solidário no valor de R$ 647.374,31, equivalente a 66,54% do valor total contratado.

17. O dano ao erário foi explicitado no relatório que antecede a deliberação (peça 23, p.6/8) e no voto condutor do Ministro Benjamin Zymler (peça 23, p.30/32), *verbis*:

(...)

Ao analisar as demais alegações de defesa apresentadas, a unidade técnica assim se manifestou:

A - Inexecução Contratual

Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. - Coolabora (vol. 8, 9 e 10)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

(...) Nossa análise tem por objetivo verificar se houve a execução do objeto contratual de acordo com a proposta feita pela entidade e se os comprovantes de despesas, em sua totalidade, estão relacionados com o objeto contratual.

Quadro 1— Relação dos comprovantes das despesas apresentados.

Material didático e certificados (fls. 67/85, vol.8)	Pagamento Instrutores (fls. 192/214, vol.8)	Transporte (fls. 173/179, vol. 8)	Seguro de vida (fls. 15/16, vol. 8)	Tributos (fls. 215/217, vol. 8)	Total
34.102,00	3.300,00	110.800,00	100,00	184,00	
17.970,00	9.900,00	39.200,00	100,00	532,07	
22.140,00				1.663,20	
58,90				561,78	
6.890,00					
1.260,00					
3.600,00					
1.316,00					
5.000,00					
1.500,00					
120.360,00					
3.055,00					
217.251,90	**13.200,00**	**150.000,00**	**200,00**	**2.941,85**	**383.593,75**

24. **Em face dos comprovantes de despesas apresentados pela entidade verifica-se que somente foi possível comprovar a execução de R$ 383.593,75 (trezentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa e três mil reais e setenta e cinco) de um montante de R$ 972.910,00 (novecentos e setenta e dois mil, novecentos e dez reais). Assim, chega-se preliminarmente a um débito de R$ 589.316,25** (quinhentos e oitenta e nove mil, trezentos e dezesseis reais e vinte e cinco centavos), uma vez que a entidade não apresentou comprovantes de despesa que justificassem a aplicação desses recursos, devendo responder por esse débito, persistindo a solidariedade dos demais citados no item 3 desta instrução (exceto o Sr: Marcus Vinícius Lisboa de Almeida como Chefe Gabinete e demais membros da Comissão de Habilitação), sem prejuízo das demais irregularidades apuradas nesta TCE.

25. **Os documentos apresentados pela Coolabora não foram suficientes para comprovar a execução contratual em tela, por isso esta Unidade Técnica procedeu a uma minuciosa análise dos diários de classe com o objetivo de apurar a quantidade de alunos matriculados e treinados, a fim de subsidiar os comprovantes de despesas apresentados pela entidade haja vista os treinandos serem um dos três elementos (instrutores, treinandos e instalações físicas)** considerados para comprovação da execução dos cursos, conforme entendimento firmado pelo Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler e acatado por este TCU no Voto condutor dos Acórdãos 37/2004 e 17/2005, todos do Plenário, que trataram também de julgamentos de TCEs do FAT. Da mesma forma, a lista de presença (diário de classe) dos alunos serviram como base de cálculo para apurar o débito Instituto Pedagógico de Educação Profissional do Brasil - IPEP (TC 003.177/2001-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

3 que cuidou de TCE do FAT) no voto condutor do Acórdão 468/2007-P, acatado por este TCU: '10. A unidade técnica, com a aquiescência do Ministério Público junto ao TCU, entendeu que as listas de presença dos treinamentos sob comento, que foram encaminhadas a esta Corte pelo IPEP, poderiam servir de base para o cálculo de eventual débito.'

26. Assim, se faz necessária uma análise conjunta dos comprovantes de despesas com as listas de controles de freqüência, bem como outros elementos constantes dos autos e demais indícios que levem a formar uma convicção de que os objetivos previstos contratualmente atenderam aos interesses públicos avençados, quais sejam, 5.900 (cinco mil e novecentos) treinamentos.

27. **Considerando que o objetivo do contrato era realizar 5.900 treinamentos, faremos o levantamento com base nas listas de controle de presenças apresentadas pela entidade a fim de verificarmos a possibilidade de execução dos cursos propostos pela entidade. Esclarecemos que não serão considerados os documentos dos cursos ministrados no exercício de 2000, portanto, ministrados em período posterior à vigência do contrato que ora Se analisa**. Abaixo segue a relação dos cursos ministrados em 1999, com base na lista de freqüência dos alunos fornecida pela entidade.

Quadro 2: relação de alunos matriculados por cursos e turmas (fls. 86/172, vol. 8)

Cursos	Turmas	Treinandos	Desistentes	Total de concluintes
Micro	08N (fl.108, vol 8)	22	5	17
Micro	07 (fl. 114, vol. 8)	17	0	17
Auxiliar de departamento pessoal	8 (fl. 115/, vol. 8)	19	3	16
Auxiliar de departamento pessoal	8 (fl. 87, vol. 8)	19	1	18
Auxiliar de departamento pessoal	9 (fl. 88, vol. 8)	21	4	17
Auxiliar de departamento pessoal	1 (fl. 89, vol. 8)	21	4	17
Auxiliar de departamento pessoal	2 (fl. 90, vol. 8)	20	3	17
Auxiliar de departamento pessoal	4 (fl. 119/123, vol. 8)	21	2	19
Auxiliar de departamento pessoal	4 (fl. 124/127, vol. 8)	25	3	22
Auxiliar de departamento pessoal	4 (fl. 99/102, vol. 8)	22	3	19
Auxiliar de departamento pessoal	8 (fl. 103/107, vol. 8)	25	7	18
Auxiliar de departamento pessoal	T05N (fl. 143/147, vol. 8)	16	2	14
Auxiliar de departamento pessoal	Não identificado (fl. 94/98, vol. 8)	25	4	21

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

Auxiliar de departamento pessoal	Não identificado (fl. 133/137, vol. 8)	26	5	19
Auxiliar de departamento pessoal	Não identificado (fl. 128/132, vol. 8)	26	2	24
Auxiliar de departamento pessoal	Não identificado (fl.109/113, vol. 8)	26	6	20
Auxiliar de departamento pessoal	T01N (fl. 138/142, vol. 8)	20	5	15
Não identificado	T08M (fl. 148/149, vol. 8)	29	00	29
Não identificado	TO7T (fl. 162, vol. 8)	24	1	23
Não identificado	T07M (fl. 171, vol. 8)	22	5	17
Não identificado	T03M (fl. 172, vol. 8)	23	8	15
Não identificado	T03T (fl. 161, vol. 8)	17	6	11
Não identificado	T07N (fl. 164,.vol. 8)	20	0	20
Não identificado	T04N (fl. 165/166, vol. 8)	25	3	22
Word Excel	T04T (fl. 170, vol. 8)	25	5	20
Não identificado	10 (fl. 91, vol. 8)	25	5	20
Não identificado	3 (fl. 92, vol. 8)	25	2	23
Não identificado	Não identificado (fl. 93, vol. 8)	12	2	10
Não identificado	T04M (fl. 150, vol. 8)	21	2	19
Não identificado	T05M (fl. 151, vol. 8)	23	4	19
Não identificado	T01N (fl. 152, vol. 8)	28	3	25
Não identificado	T05N (fl. 153, vol. 8)	27	3	24
Não identificado	T03M (fl. 154, vol. 8)	27	4	23
Não identificado	T07M (fl. 155, vol. 8)	27	10	17
Não identificado	T03T (fl. 156, vol. 8)	26	4	22
Não identificado	TO7T (fl. 157/158, vol. 8)	23	3	20
Não identificado	T03N (fl. 163, vol. 8)	26	4	22
Não identificado	T08M (fl. 169, vol. 8)	25	8	17

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

Não identificado	T08M (fl. 168, vol. 8)	24	8	16
Não identificado	T04N (fl. 165/166, vol. 8)	25	3	22
Não identificado	T04T (fl. 167, vol. 8)	24	5	21
Não identificado	T07M (fl. 159, vol. 8)	22	10	12
Não identificado	T03M (fl. 160, vol. 8)	21	8	13
Total	**44 turmas**	**987**	**175**	**811**

28. **Com base nas listas de controle de presença apresentadas pela entidade, verifica-se que foram executados 987 treinamentos. Considerando que para cada treinando foram ministrados juntos dois cursos, conforme alega a entidade e comprovado pelo UniCeub, o de auxiliar de departamento pessoal com o de operador de microcomputador, podemos afirmar que do total de 5.900 treinandos a entidade conseguiu comprovar que foram executados somente 1.924, sendo 987 no curso de auxiliar de departamento pessoal e 987 operador de microcomputador, conforme relação de alunos matriculados (fls. 86/172, vol. 8).**

29. **Assim, verifica-se que 1.924 [1974] treinandos corresponde a uma execução parcial de 33,46% do contrato, ou R$ 325.535,69 (trezentos e vinte e cinco mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e nove centavos). Dessa forma a entidade deveria responder pelo débito de R$ 647.374,31 (seiscentos e quarenta e sete mil, trezentos e setenta e quatro reais e trinta e um centavos), solidariamente com os demais responsáveis nesta TCE**.

30. **Ademais, a instrução inicial, fl. 82, vol. p., ressalta que nenhum dos cursos teve efetivamente a comprovação de sua realização, pois não constava no processo a quantidade de turmas, a relação de alunos por turma, lista de freqüência, relação de instrutores, entre outros**.

31. Consta na instrução inicial, fls. 85/88, vol. p., que a equipe de inspeção, no TC 003.473/2000-2, fls. 142/144, com base em amostra aleatória da base de dados apresentadas pela Seter/DF, selecionou-se 85 (oitenta e cinco) registros dos treinandos e enviou questionários em forma de carta resposta aos alunos informados pela entidade. Desse total houve somente'14 respostas entre das quais 3 (três) alegaram não conhecer os cursos e nem a Coolabora.

32. Menciona ainda a instrução inicial (fls., 95, vol. p.), que o UniCeub acompanhou somente 39 turmas e 715 alunos, ou seja, 16,5% das 236 turmas propostas e 12,1% de alunos programados para treinamento.

33. Ressalte-se por último que a Coolabora não atendeu integralmente à notificação da Comissão de Tomada de Contas Especial do Ministério do Trabalho e Emprego quando essa Comissão solicitou cópia das fichas de inscrições preenchidas pelos alunos (fls. 174/175 e fls. 193/195, vol. 6).

34. **Outro indício de que somente parte do contrato foi executado encontra-se ao confrontarmos a quantidade de turmas levantadas por esta Secretaria no item 25 desta instrução (44 turmas) e os dados fornecidos constantes do relatório do UniCeub, item 30 desta instrução, que relata a existência de somente 39 turmas desses cursos**

35. Conforme demonstrado nos itens anteriores, a entidade não conseguiu comprovar a execução total do Contrato n° 019/99-CFP. Pelo lado da despesa, os comprovantes representaram uma aplicação dos recursos no montante de R$ 383.593,75 (trezentos e oitenta e três mil, quinhentos e noventa e três reais e setenta e cinco). Tomando por base o total de treinandos tem-se a comprovação de que a entidade ministrou 1.924 treinamentos o que corresponde a uma execução parcial de 33,46% do contrato, implicando uma inexecução parcial de 66,54% equivalente a um

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

débito de R$ 647.374,31 (seiscentos e quarenta e sete mil, trezentos e setenta e quatro reais e trinta e um centavos).

36. **Pelo exposto, verifica-se que a Coolabora não conseguiu comprovar a execução total do Contrato n° 019/99-CFP, nem pelo total de faturas (item 23 desta instrução), nem por outras evidências, como alista de freqüência, fichas de inscrições dos treinandos (item 29 desta instrução). Assim, considerando os parâmetros adotados para apuração deste débito, entendemos que a entidade deva responder solidariamente com os demais responsáveis nesta TCE pelo débito apurado do item 24 desta instrução no montante de R$ 589.316,25** (quinhentos e oitenta e nove mil, trezentos e dezesseis reais e vinte e cinco centavos), uma vez que a entidade não logrou êxito em comprovar a execução total do objeto do Contrato em tela e esse montante ser o mais benéfico à entidade do que o débito apurado com base da lista de presença de alunos.

(...)

Voto do Relator *a quo*

Em relação à execução contratual, a avaliação da unidade técnica pode ser dividida em dois aspectos: financeiro e físico.

Aspecto Físico

Sob esse enfoque, cuidou-se de analisar as listas de controle de presença de todas as 44 turmas dos cursos realizados. Verificou-se assim a existência de 987 alunos relacionados, o que levou à conclusão de que houve 1.974 treinandos, pois cada aluno teria freqüentado dois cursos.

Como o contrato previa a existência de 5.900 treinandos, concluiu-se pela execução de 33,46% do contrato, ou, em, termos financeiros, R$ 325.535,69. Dessa forma, a entidade deveria responder pelo débito de R$ 647.374,31.

Em relação a essas ponderações, observo que foram bastante benéficas à contratada, isso porque, considerou -se que todas as fichas apresentadas referiam-se a presença em dois cursos, quando nem todas faziam menção a essa ocorrência. Aliás, em diversos documentos sequer foi possível identificar o curso ministrado.

Aspecto Financeiro:

De início, observo que a entidade, ao elaborar sua proposta, se comprometeu com o seguinte quadro analítico de despesas (fl. 167, vol. 3):

Espécie de despesa	Valor em R$
Pessoal e encargos	424.419,45
Material didático/consumo	163.238,25
Transporte	311.520,00
Seguro	8.437,00
Manutenção	65.295,30
Total	**972.910,00**

É certo que, quando se trata de contratos, o enfoque principal é na execução do objeto, ao contrário do que ocorre em convênios, quando são também importantes os procedimentos adotados pelo convenente. Para os contratos, o relevante é que sejam cumpridas as cláusulas pactuadas. Entretanto, não é demais lembrar que se está aqui a tratar de um contrato regido por normas de direito publico, de forma que a planilha de despesas apresentada passou a integrar as obrigações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

pactuadas, comprometendo-se a empresa a cumpri-la.

Ademais, o item 4.2.14 do Manual de Orientação do Projeto Avança Brasília, com o qual a instituição anuiu cumprir, estabelece que a contratada deveria manter em ordem cronológica todos os documentos comprobatórios da execução do contrato para eventual apresentação aos órgãos de controle (fls. 134 e 137, vol. 3). Assim, em não apresentando esses comprovantes, deve a entidade responder por tanto.

Feitas essas considerações, observo que a unidade técnica verificou nos autos a existência de comprovantes de despesa no valor total de R$ 383.593,75 (pessoal: R$ 13.200,00; material didático: R$ 217.251,90; tributos: R$ 2.941,85, transporte: 150.000,00; seguro de vida: R$ 200,00). Dessa forma, ter-se-ia um débito no valor de R$ 589.316,25.

Analisando esses valores, observo que, consoante a análise da execução física, somente foi verificada a existência de 33,46% dos alunos previstos. Em assim ocorrendo, as despesas com transporte deveriam ser equivalentes a R$ 104.234,59 (33,46% de R$ 311.520,00), não havendo como ser aceita a totalidade dos documentos apresentados referentes a essa espécie de despesa de caráter variável a depender do número de alunos que efetivamente freqüentaram os cursos.

Assim, somente podem ser aceitos, comprovantes no valor total de R$ 337.828,34. Por outro lado, verifico que somente foi repassado à entidade o valor líquido de R$ 953.451,80 (fl. 60, v.p.). Restaria assim não justificada a diferença entre esses valores - R$ 615.623,46 — cujo resultado, em última instância, é próximo ao verificado pela análise física do contrato.

Entretanto, ao contrário do defendido nos pareceres precedentes, entendo que o débito deve se dar pelo valor apurado referente à inexecução física, o qual reflete efetivamente o destino dado aos recursos federais em questão. Até porque, como exposto, a análise foi benéfica aos responsáveis. Não olvido que a análise sob o aspecto financeiro seja relevante. Entretanto entendo que ela possui um caráter subsidiário quando se verifica a inexecução física do objeto. Ou seja, para se averiguar a regular aplicação de recursos públicos o essencial é que o objeto da avença tenha sido cumprido de acordo com o volume de recursos a ele destinado. Não preenchido esse requisito, a análise financeira perde importância, pois a não consecução do objeto por si só, em princípio, já caracterizaria a malversação de recursos públicos.

Outrossim, observo que os valores devem ser corrigidos a partir do seu recebimento, considerando-se, da forma mais benéfica, como regularmente aplicados os recursos primeiramente repassados. (fl. 99, v.p.) (destaques acrescidos)

18. Nota-se que os documentos apresentados pela Coolabora foram suficientes para a comprovação parcial do objeto do convênio. No entanto, não foram suficientes para demonstrar a execução integral dos cursos previstos em contrato, tendo em vista a efetiva comprovação de apenas 1.974 treinamentos. 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 19/1999 (peça 31, p.55), 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 (conforme ordens bancárias à peça 3, p.10) sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações, razão pela qual o débito foi de R$ 647.374,31.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

de acordo com o item 3.3 do contrato. Portanto, o débito foi calculado de forma clara, precisa e objetiva.

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

> Art. 210, § 1º A apuração do débito far-se-á mediante:
>
> I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;
>
> II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

23. A alegação da ausência de critérios objetivos para se aferir a execução do contrato, a teor do art. 7º da Resolução 194/1998 do Codefat, não socorre à defesa do recorrente para afastar o débito, pois a análise do Tribunal sobre a execução contratual baseou-se no item 3.3 do contrato 19/1999, 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. O recorrente solicita (vide item 15 desta instrução) a exclusão do valor de R$ 19.458,20, valor esse que correspondente a soma dos valores recolhidos aos cofres do Tesouro do Distrito Federal, a título do imposto sobre serviços (ISS), sob o argumento de que a condenação em débito referente ao tributo irregularmente recolhido seria um "locupletamento ilícito e imoral do Distrito Federal em detrimento do recorrente" (peça 148, p. 14). Alicerça-se na Decisão Normativa nº 57/2004 deste Tribunal, que regulamenta a hipótese de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais, e em um precedente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT e em dois precedentes do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (peça 148, p. 15-16).

25. A fim de facilitar o entendimento da questão, especifica-se, a partir da tabela constante na p. 14 da peça recursal 148, o montante recolhido a título de ISS:

Fatura	Valor da Fatura	Valor de ISS recolhido	OB	Data recolhimento
1ª parcela (peça 34, p.55)	291.873,00	5.837,46	99OB19781 (peça 34, p. 97)	29/07/99
2ª parcela (peça 35, p.2)	291.873,00	5.837,46	99OB25775 (peça 35, p. 16)	20/09/99
3ª parcela (peça 35, p.17)	291.873,00	5.837,46	99OB31430 (peça 35, p. 35)	10/11/99
4ª parcela (peça 35, p.36)	97.291,00	1.945,82	99OB35792 (peça 37, p. 4)	14/12/99
Total	**R$ 972.910,00**	**R$ 19.458,20**		

26. Desde já, esclarece-se que esse foi o motivo pelo qual ensejou o conhecimento do recurso de revisão, nos termos do exame preliminar de admissibilidade desta Secretaria de Recursos (suposto erro de cálculo, conforme peça 150, p.2), o qual foi acolhido pela Exmo. Ministro-Relator José Mucio no despacho de admissibilidade (peça 153).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

27. Os documentos constantes à peça 34, p. 55, 89, 93 e 97; peça 35, p. 2, 12, 14, 16, 17, 31, 33, 35, 36, 50; e peça 37, p.2 e 4 comprovam que a importância de R$ 19.458,20 foi recolhida aos cofres do Distrito Federal, a título de Imposto sobre Serviços – ISS.

28. Ocorre que os valores de ISS recolhidos devidamente [R$ 6.510,70], no percentual da execução física comprovada [33,46%], já foram considerados nos cálculos do Tribunal, o que pode ser observado na seguinte tabela. Em outras palavras, a quantia de R$ 6.510,70 já está inclusa no importe de R$ 325.535,70, valor correspondente aos 1.974 treinamentos comprovados [33,46%].

	Valor integral 100%	Execução física comprovada 33,46%	Execução física não comprovada 66,54%
Contrato	R$ 972.910,00	R$ 325.535,70	R$ 647.374,30
ISS recolhido	R$ 19.458,20	**R$ 6.510,70**	R$ 12.947,50
Fatura sem ISS	R$ 953.451,80	R$ 319.025,00	R$ 634.426,80

29. O ISS recolhido no montante de R$ 12.947,50 não pode abatido do valor do débito. Isto porque, além de integrar o próprio débito perante o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, não se demonstrou nos autos a ocorrência do respectivo fato gerador, qual seja, a realização de 3.926 treinamentos.

30. Desse modo, não há como acolher as alegações de ausência de dano ao erário ou da redução de débito.

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

Argumentos

31. 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 155, p.33/34).

32. 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 155, p.9 e 11/12).

33. 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 155, p.34/37).

34. 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 155, p.11/13, 37/39 e peça 148, p.16/18). Entende que não havia razão para imputar responsabilidade ao gestor por atos que receberam a chancela da PGDF (peça 155, p.13).

35. Afirma que não praticou ato administrativo ou de execução, no âmbito da habilitação da Coolabora (peça 148, p.5 e 7/11) e os atos prévios à contratação da Coolabora assumiram aparência de regularidade porque foram realizados e atestados pela contratada e pelo "staff" técnico da Seter/DF (peça 148, p.11/14).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

Análise

36. 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 155, p.66 e 81, respectivamente).

37. 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 155, p.109).

38. 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 155, p.160), *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

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

40. 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 155, p.30/31).

41. 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 Coolabora 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.

42. Quanto ao amparo do Parecer 5.054/97 da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF (peça 27, p.58/60 e peça 29, p. 1/4), observa-se no Relatório, que antecede o acórdão recorrido, a seguinte análise (peça 23, p.20):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

> 170. Ressalte-se que o alegado Parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, de 1997, 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, obtenção de atestados e outros documentos comprobatórios da qualidade dos serviços, além de lembrar a necessidade das justificativas exigidas no art. 26 da Lei n° 8.666, relativas à razão da escolha do executante e do preço, que não constam dos processos de contratação da Coolabora. Ademais, ponderou que a apresentação desses requisitos apenas ajudava a justificar a opção do administrador. Em conseqüência, este parecer não auxilia à defesa, visto que não é conclusivo em relação à situação da Coolabora, nem à dispensa generalizada de licitação.

43. 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)

44. 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.

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

Da análise de responsabilidade do ex-Secretário em relação a fiscalização do contrato 19/1999,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

firmado entre a Seter/DF e a Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda.
Argumentos

46. 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 155, p.17 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 155, p.16);

c) o MTE não definiu as diretrizes dos cursos a serem ministrados, tampouco fiscalizou a aplicação dos recursos transferidos (peça 155, p.47);

d) o Tribunal desconsiderou que a Seter/DF, por orientação do MTE, contratou o Uniceub para fiscalizar a execução do contrato (peça 155, p.16/17);

e) o Uniceub foi contratado para fiscalizar os contratos no âmbito do PEQ/DF/99, devido à sua inquestionável reputação ético-profissional (peça 160, 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 160, p.2);

g) o Uniceub tinha o dever de comprovar, em campo, a execução dos contratos pelas entidades contratadas pela Seter/DF (peça 160, 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 160, 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 160, 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 160, 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 160, 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 160, 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 160, 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 19/1999 (peça 160, p.8).

Análise

47. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação, foram consideradas pelo Relator *a quo* antes da definição de responsabilidade dos gestores da Seter/DF, conforme consignado no voto condutor do acórdão recorrido (peça 23, p.30). 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.

51. 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.15):

> 10. contratação intempestiva para as atividades de fiscalização do contrato da Coolabora; a não especificação clara e precisa da extensão e abrangência da fiscalização; a não indicação dos contratos/ações a serem fiscalizados; o não fornecimento das informações necessárias à completa realização da fiscalização e a ausência de providências diante dos indícios de irregularidades apresentados nos relatórios parciais do UniCeub (vide parágrafos 176 a 178).

48. Consta do Relatório que precedeu o acórdão recorrido, que (peça 23, p.18/19):

> 160. Quanto à responsabilização do citado, conforme amplamente exposto anteriormente; o Decreto GDF n° 19.875/98 (artigo 29, inciso II) e o Convênio no 005/99 (Cláusula 3.2.2) estabelecem como atribuições do Secretário de Trabalho, Emprego e Renda a coordenação, supervisão, execução e avaliação das políticas públicas de trabalho, emprego e renda bem como acompanhamento e avaliação da participação e da qualidade dos cursos realizados. **A simples leitura do primeiro relatório do UniCeub seria suficiente para constatar que a entidade não cumpriu o objetivo do contrato, o que exigia medidas corretivas da Contratante, que não foram adotadas**. Competia ao UniCeub fiscalizar a efetiva execução de cada contrato firmado, de forma a assegurar que os pagamentos da Seter/DF correspondessem a serviços efetivamente prestados. Ocorre que, quando da elaboração do primeiro relatório, 21 entidades tinham sido contratadas pela Seter para executarem os programas de treinamento, das quais, 7 tinham iniciado os cursos e 1 já havia concluído o treinamento. (destaques acrescidos)

49. 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**.

50. 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 27, p.29).

51. 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.

52. 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 Coolabora, 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

53. No voto revisor que orientou o Acordão 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, **entrave criado pela própria entidade contratante** (fl. 20/21, vol. 6).
>
> **Informa que a SETER não disponibilizava os contratos celebrados com as entidades envolvidas, embora os tivesse solicitado de maneira reiterada**. Esclarece que os questionários definidos na metodologia da UFPE, depois de aplicados pelo CEUB, eram todos recolhidos por funcionários da FADE para serem devidamente tabulados, processados e apreciados, conforme proposta do CEUB (fl. 22/23, vol. 6).
>
> ...
>
> **Ressalta que manifestou, formalmente, sua preocupação por não estar recebendo informações necessárias para o cumprimento de suas obrigações contratuais, pois se sua atuação não alcançou a totalidade das instituições executoras do programa, deve-se ao fato da grave omissão por parte da SETER** ou mesmo da FADE/UFPE, pois a missão da defendente cingia-se a executar a metodologia adotada pela SETER. Além disso, argumenta que os relatórios gerados pelo CEUB foram acatados pela Seter sem qualquer objeção (fls. 24/28, vol.6).
>
> Análise da unidade técnica:
>
> Ressalte-se que, até 13/9/1999, 19 entidades haviam recebido a segunda parcela dos seus contratos, cujo pagamento estava condicionado à conclusão de 50% dos treinamentos. Logo, depreende-se que **a Seter não deu conhecimento ao CEUB de que estavam em andamento os cursos de 12** (19 - 7) **das 21 entidades que precisavam ser fiscalizadas, caracterizando a negligência dos dirigentes da Seter.**
>
> ...
>
> No relatório de outubro/1999 foi informado que, **frequentemente, a relação de cursos chegava ao CEUB após a conclusão dos treinamentos, invalidando o trabalho de supervisão e acompanhamento** (fl. 294, vol. 5)." (grifei)
>
> Ademais, **mesmo constatações graves do Uniceub, indicativas de fraude nos comprovantes de despesas, como registro de alunos frequentando um mesmo curso, em duas turmas, nos mesmos horários e local, não motivaram qualquer ação corretiva por parte do gestor** (Relatório que acompanha o Acórdão 913/2009-Plenário). No caso em tela, houve até mesmo a impossibilidade de se verificar essas ocorrências, pois, em sua grande parte, não foram apresentadas as listas de presença dos alunos. A respeito, observo que a Fepad simplesmente alegou que as listas foram encaminhadas ao contratante, não constando dos autos que a Seter tenha recebido tais listas ou exigido-as da empresa. (fl. 337, vol. 6) Dos depoimentos dos executores e do Uniceub, **resta até mesmo permitida a conclusão de que havia a intenção dos gestores da Seter de fragilizar os instrumentos de controle, mantendo eles um contato direto com as**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

contratadas e autorizando os pagamentos sem a preocupação da efetiva realização dos cursos ou não.

54. Não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial no processo 2001.34.00.018444-2 (peça 160, p.69/80), a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com a Coolabora, 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.

55. Oportuno esclarecer que o papel do Uniceub e sua responsabilidade não foram analisados no Acórdão 903/2009-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).

56. 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.

57. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 160, p.343/49), 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 Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda.

58. 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 Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda.) pelo ex-Secretário não têm o condão de afastar a sua reponsabilidade em relação a fiscalização do objeto do contrato.

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

Argumentos

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

a) manteve o Diretor de Planejamento e o Diretor Geral de Administração da Seter/DF em seus cargos, além de inúmeros servidores em nível de gerência, servidores públicos efetivos dos quadros da própria secretaria. Tais agentes ocupavam as respectivas funções desde a gestão anterior. A manutenção dos servidores nos respectivos cargos se deu em função de suas habilitações técnicas, sendo pouco provável que tais servidores, juntamente com agentes externos, tivessem sido cooptados para realizar ações ímprobas (peça 155, p.9/10);

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 155, p.31). Os atos posteriores à contratação da Coolabora assumiram aparência de regularidade porque foram realizados e atestados pela contratada e pelo "staff" técnico da Seter/DF (peça 148, p.11/14);

c) a maior parte das imputações, relacionada à conduta do recorrente, não consta do art. 29

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

do Regimento Interno da Seter/DF, que versa sobre atribuições típicas de agentes políticos (peça 155, p.30/31). O recorrente assevera que "é indiscutível a condição de agente político do Secretário de Estado" e que não praticou ato administrativo ou de execução, no âmbito da contratação da Coolabora e peça 148, p.6/11);

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 155, p. 22, 32, 43);

e) o TCU já pacificou o entendimento de que a imputação de débito solidário aos agentes públicos depende, fundamentalmente, da comprovação de existência de dolo e, mesmo ocorrendo desvio de finalidade, não restando comprovada má fé ou locupletamento dos agentes públicos, impõe-se o julgamento das contas pela regularidade, conforme voto do relator do TC 003.112/2001-9 (peça 155, p.44/46);

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 155, p.47/50);

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 n° 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 (peça155, p.5/8, 17/19, 21/25 e 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 155, p.5, 7, 25/28, 39/40 e peça 160, 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 155, p.41/42);

(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 155, p.40/41).

Análise

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

61. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

62. 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.

63. Dessas 42 TCEs instauradas pela Decisão TCU-Plenário n° 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		

64. 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).

65. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

66. 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.

67. 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.

68. 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.

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

> MS 28212 / DF - DISTRITO FEDERAL
> MANDADO DE SEGURANÇA
> Julgamento: 04/12/2012
>
> PROCESSO ADMINISTRATIVO – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – DEFESA. **Se ficar demonstrado que foi aberta ao administrador oportunidade de defesa, descabe cogitar de violência ao devido processo administrativo**. MANDADO DE SEGURANÇA – ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS – IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS – GLOSA – REVOLVIMENTO DE FATOS – INADEQUAÇÃO. O mandado de segurança não é meio próprio a conduzir ao reexame dos elementos probatórios que conduziram o Tribunal de Contas à glosa de administração implementada, consignando o desprezo a comezinhas noções relativas ao trato da coisa pública.
>
> MS 23919 / DF - DISTRITO FEDERAL
> MANDADO DE SEGURANÇA
> PUBLIC 20-6-2003
>
> EMENTA
> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. I. - Inocorrência de cerceamento de defesa ou de descumprimento do princípio do devido processo legal: o impetrante tomou ciência da decisão do TCU, tanto que apresentou defesa. II. - Responsabilidade solidária do impetrante pelas fraudes quando da concessão dos benefícios previdenciários: Decreto-lei nº 199/67, art. 34, III, vigente, à época. III. - Inocorrência de contas iliquidáveis. Lei 8.443/92, art. 20. IV. - Mandado de segurança indeferido.

70. 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/N° 01/1997", nos termos do item 3.2.8 do ajuste.

71. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

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.

72. 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)

73. 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 27, p.27/39) e realizados por meio do contrato 19/1999 (peça 31, p.53/58 e peça 33, p.1), independentemente de eventuais imperfeições na operacionalização do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor.

74. 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.

75. 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 155, p.30/31).

76. 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).

77. 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 do recorrente, no âmbito deste processo (peça 23, p.32/34):

> Em relação aos demais responsáveis, observo que não foram, em especial, elididas as seguintes condutas omissivas ou comissivas:
>
> 1) aprovação de projetos, que seriam os próprios objetos dos contratos, sem a especificação clara e precisa dos produtos ou resultados esperados e de como seriam realizados os serviços propostos, sem inclusive a apresentação de cronograma físico -financeiro (fl. 68, v.p.);
>
> 2) autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto;
>
> 3) ausência de providências visando coibir os desvios ocorridos na implementação do PEQ/DF-1999, mesmo após recomendações e determinações feitas pelo TCDF em exercícios anteriores apontando falhas no acompanhamento da execução contratual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

Essas ocorrências acabaram por redundar que o contrato não fosse executado como previsto e que fossem efetuados pagamentos desconectados da efetiva prestação dos serviços e das despesas incorridas pela contratada.

Faço ainda algumas considerações adicionais acerca da conduta de cada responsável.

Sr. Wigberto Ferreira Tartuce - então Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal

De acordo com o art. 29 do Regimento Interno da Seter, aprovado pelo Decreto 19.875/98, as principais atribuições do Secretário são: 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.

Assim, os pagamentos indevidamente efetuados eram de sua responsabilidade, pois, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Ademais, a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial.

Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus 'auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente. Agrava ainda a conduta do gestor o fato de diversas irregularidades terem sido apontadas em exercícios anteriores pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, sendo que não foram adotadas providências corretivas a respeito.

São pertinentes ainda as seguintes colocações constantes do voto condutor do Acórdão 476/2008-Plenário, em que foi apreciada situação similar à agora tratada:

"(...)

17. **Neste ponto, convém esclarecer que a delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma. Foi o que ocorreu no caso sob exame, em que os recorrentes, como gestores do Convênio MTE/Sefor/Codefat 05/1999 e de seu Termo Aditivo 01/1999, a despeito de eventualmente terem delegado competência para que outras pessoas praticassem determinados atos na execução de despesas custeadas com recursos provenientes do aludido ajuste, deixaram de exercer de forma efetiva e diligente o controle da execução dessas despesas, sendo, por isso, pessoalmente responsáveis pelas irregularidades apuradas nos autos**.

18. Por fim, convém destacar que tais condutas vêm sendo sistematicamente sancionadas por este Tribunal, sob a forma de julgamento pelas irregularidades dás contas e de aplicação de multa aos referidos responsáveis, do mesmo modo que ocorreu neste processo, podendo-se citar, a título de exemplos, os Acórdãos 640/2006 e 94/2007, ambos do Plenário"

Ademais, foi o gestor signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat 005/99, havendo ele se responsabilizado perante o concedente pela regular aplicação dos recursos repassados (destaques acrescidos).

78. Oportuno acrescentar o entendimento do Relator do Acórdão 1856/2005-TCU-Plenário, que expôs os critérios para definição de responsabilidade dos agentes públicos, no âmbito do processo TC 003.172/2001-7, aplicável ao presente caso:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

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 culposo**.""

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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

> 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 conseqüências eventuais de sua atitude." (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)
>
> 21. **Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexo causal. Quanto ao resultado, saliento que só será possível imputar responsabilidade e, consequentemente, 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 nexo 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 nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexo 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)

79. 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).

80. 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.

81. 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 Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda. (entidade contratada).

82. Nos casos em que a relação entre a Administração (Seter/DF) e a entidade privada (Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda.) é meramente contratual e esta tenha concorrido para cometimento de dano ao erário, quem responde perante a Administração é a pessoa jurídica contratada (Coolabora), 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).

83. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

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 Coolabora nestes autos.

84. 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.

85. 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.

86. 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).

87. 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias (destaques acrescidos).

88. 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 155, p.44/46, 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**.

89. 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.

90. 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

91. Registre-se a existência nos autos de recurso de revisão (peças 155/157) interposto em 29/5//2015 pelos procuradores anteriormente constituídos nos autos por Wigberto Tartuce (peça 154), cujo termo de renúncia ao mandato somente foi juntado aos autos em 17/12/2015 (peça 159). Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal constituído à peça 144, nos termos do art. 179, §7º, do RI/TCU.

92. Os argumentos e documentos presentes à peça 155/157 e 160, protocolados em 29/5/2015 e 22/4/2016, foram examinados como elementos adicionais ao recurso de revisão, cabendo registrar que não são capazes de alterar o desfecho da presente instrução.

CONCLUSÃO

93. Wigberto Ferreira Tartuce não conseguiu comprovar a execução financeira do montante de R$ 647.374,31, equivalente a 66,54% do contrato nº 19/1999, conforme todo o conjunto probatório existente nos autos.

94. O recorrente, na qualidade de titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF, contribuiu, com sua conduta, para a contratação da Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda., por dispensa de licitação.

95. 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 19/1999, firmado entre a Seter/DF e a Cooperativa Mista de Trabalho e de Cultura Empresarial Ltda., que era de grande relevância no âmbito da Seter/DF.

96. 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

97. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão apresentado por Wigberto Ferreira Tartuce contra o Acórdão 903/2009-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 153;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.

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 6 de agosto de 2016.

(assinado eletronicamente)
Marcelo T. Karimata
AUFC – Mat. 6532-3

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56123987.