

**TC 003.097/2001-0**

**Apensos:** TC 006.428/2014-2

**Tipo:** Recurso de reconsideração 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).

**Advogada:** Melanie Costa Peixoto, OAB/DF 14.585 (procuração à peça 136).

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

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador no Distrito Federal, 1999. Repasse de recursos à Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal. Contratação do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento - IFPD. Inadimplemento contratual e outras irregularidades. Dano ao erário. Contas irregulares. Débito e multa. Acórdão 1467/2007-Plenário. Embargos declaratórios não conhecidos. Acórdão 1094/2009-Plenário. Recurso de reconsideração não conhecido Acórdão 2061/2009-Plenário. Embargos declaratórios. Provimento. Nulidade da decisão. Recurso de reconsideração conhecido e não provido. Acórdão 713/2010-Plenário. Novos embargos de declaração. Provimento parcial. Julgamento do mérito recursal sem oitiva do MP/TCU e sem o parecer da Serur. Nulidade da decisão. Acórdão 495/2012-Plenário. Análise do mérito recursal. Manifestação do MP/TCU. Elementos adicionais ao recurso. Argumentos de responsabilidade do Uniceub e de impossibilidade da responsabilização de agente político. Não acolhimento. Ratificação da análise de todos os recursos de reconsideração. Não provimento aos apelos.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de elementos adicionais ao recurso de reconsideração interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peça 141), contra o Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário (peça 64, p.37/39).

## HISTÓRICO

2. O Tribunal, por meio do Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário, condenou os responsáveis a ressarcir, solidariamente, a importância de R\$ 650.000,00, em face da inexecução do objeto do contrato nº 7/1999 (vide itens 5 a 11 do voto condutor do Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário, peça 64, p.18/19).

3. Inconformado, o Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento - IFPD opôs embargos de declaração (peças 72/76) em face da aludida decisão, os quais foram considerados intempestivos e não conhecidos pelo Tribunal [Acórdão 1094/2009-TCU-Plenário, peça 65, p.38].
4. Os recursos de reconsideração apresentados por Wigberto Tartuce (peça 68), Marise Tartuce (peça 69), Nanci Ferreira da Cunha (peças 70/71) foram conhecidos pelo Relator Min. Raimundo Carreiro (peça 71, p.41), mas ficaram pendentes de análise de mérito, enquanto que o recurso de reconsideração do IFPD (peça 77) não foi conhecido por ser intempestivo e não apresentar fatos novos [Acórdão 2061/2009-TCU-Plenário, peça 77, p.17].
5. Ato contínuo, o IFPD opôs embargos declaratórios diante do Acórdão 2061/2009-TCU-Plenário (peças 79/80), os quais foram providos pelo Tribunal, que tornou insubsistentes os termos do acórdão embargado, para conhecer o recurso de reconsideração apresentado pelo IFPD, cujo mérito foi negado o provimento [Acórdão 713/2010-TCU-Plenário, peça 65, p. 48/49].
6. Insatisfeito, o IFPD opôs novos embargos em face do Acórdão 713/2010-TCU-Plenário (peça 81), que foram parcialmente acolhidos no Acórdão 495/2012-TCU-Plenário (peça 66, p.27). Nesta decisão, o Tribunal tornou insubsistente parte da decisão atacada, a qual julgou o mérito do recurso de reconsideração do IFPD, sem a oitiva do Ministério Público/TCU e sem o parecer da Serur.
7. Desse modo, a nova redação dada ao item 9.3 do Acórdão 713/2010-TCU-Plenário (peça 65, p.48/49) determinou o encaminhamento à Serur do recurso de reconsideração interposto pelo IFPD (peça 77), para a análise do mérito, juntamente com os demais recursos de reconsideração já admitidos e conhecidos pelo Ministro-Relator dos recursos (peças 68 a 71).
8. Esta Secretaria de Recursos examinou o mérito desses recursos à peça 124 e 125 e apresentou a proposta de negativa de provimento.
9. O Ministério Público/TCU opinou pelo provimento parcial dos recursos para: reformar o Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário; julgar regulares [com ressalvas] as contas dos gestores da Seter/DF; e manter a irregularidade nas contas do IFPD e a respectiva condenação em débito (peça 126).
10. Antes da decisão do Colegiado, Wigberto Tartuce apresentou recurso de revisão em face do acórdão original (peças 129/134), bem como elementos adicionais ao recurso de reconsideração (peça 141).
11. Em seguida, o Ministro Relator Raimundo Carreiro emitiu o seguinte despacho (peça 142):  
Encaminhem-se os autos à Secretaria de Recursos para a reinstrução dos recursos de reconsideração à luz dos novos elementos juntados à peça 141, retornando o processo a este Gabinete via Ministério Público.

## **EXAME TÉCNICO**

12. Constitui objeto da presente análise verificar se os elementos apresentados à peça 141 podem repercutir na proposta de encaminhamento feita por esta Serur à peça 124 (negativa de provimento aos recursos de reconsideração).

### **Da análise de responsabilidade do ex-Secretário em relação à fiscalização do contrato PE/CFP nº 7/1999, firmado entre a Seter/DF e o IFPD**

#### Argumentos

13. Wigberto Ferreira Tartuce alega que:
  - (a) o Uniceub foi contratado para fiscalizar os contratos no âmbito do PEQ/DF/99, devido à sua inquestionável reputação ético-profissional (peça 141, p.2);

(b) 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 141, p.2);

(c) o Uniceub tinha o dever de comprovar, em campo, a execução dos contratos pelas entidades contratadas pela Seter/DF (peça 141, p.2 e 4);

(d) 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 141, p.3/4 e 6);

(e) não houve atenuação ou o afastamento da responsabilidade do recorrente em razão da incontestável culpa do Uniceub no presente processo (peça 141, p.4);

(f) 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 141, p.5);

(g) Segundo o Juízo na mencionada ação 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, somente a supervisão do contrato firmado com o Uniceub (peça 141, p.5);

(h) 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 141, p.6);

(i) 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 141, p.7/8); e

(j) 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 7/1999 (peça 141, p.8).

#### Análise

14. A alegada contratação do Uniceub não tem o condão de afastar o papel fiscalizatório da Seter/DF. O Uniceub foi contratado pela Seter/DF para auxiliar na execução do PEQ/DF-1999, tendo o contrato por objeto a realização de Projeto Especial de supervisão e acompanhamento técnico gerencial das ações relativas ao Plano Estadual de Qualificação Profissional do Distrito Federal, nos termos da proposta de trabalho apresentada (peça 141, p.12/15 e 17/27).

15. O primeiro aspecto a ser observado é que a atuação do Uniceub se deu 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.**

16. Quanto ao tema, segue o entendimento deste Tribunal:

A contratação de empresa para gerenciar ou auxiliar a fiscalização de obra pública não exclui a responsabilidade dos fiscais da Administração (art. 67, caput, da Lei 8.666/93). Acórdão 2987/2015-TCU-Plenário

Nas medições de obras, a contratação de terceiros para auxiliar a fiscalização do representante da Administração não afasta a responsabilidade desse agente, conforme se apreende do art. 67, §§ 1º e

2º, da Lei 8.666/93. Acórdão 1925/2015-TCU-Plenário

A contratação de empresa para que auxilie a Administração na fiscalização de contratos não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição. Acórdão 606/2009 –TCU- Plenário

A responsabilidade da Administração Pública não se exime com a contratação de serviços de supervisão e auxílio no controle da execução contratual. Acórdão 1930/2006 –TCU- Plenário

17. 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 9, p.29).

18. 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 do Uniceub seja escusa de responsabilidade dos gestores do Seter/DF, 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 contratadas e autorizando os pagamentos sem a preocupação da efetiva realização dos cursos ou não.

19. 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.

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

21. Não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial no processo 2001.34.00.018444-2 (peça 141, p.67/78), a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com o IFPD, 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, conforme itens 68/79 e 84/86 da instrução desta Secretaria à peça 124, p.9/12.

22. Oportuno esclarecer que o papel do Uniceub e sua responsabilidade não foram analisados no Acórdão 1467/2007-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).

23. 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.

24. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 141, p.32/47), o julgado não socorre o responsável, porquanto ao final apenas reconhece a prerrogativa da Administração Pública de fiscalizar os contratos administrativos, podendo, todavia, contratar um terceiro para assisti-la, a teor da Lei 8.666/1993. Tal deliberação não menciona nada acerca de falhas ou deficiências na execução contratual pelo Uniceub, mormente sobre o contrato firmado com o IFPD.

25. 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 pelo ex-Secretário não têm o condão de afastar a sua reponsabilidade em relação à fiscalização do objeto do contrato.

26. Nesses termos, ratifica-se o exame desta Serur [itens 58 a 86 da peça 124, p.9/12] do

recurso de reconsideração de Wigberto Tartuce [peça 68, p.2/12], para manter sua responsabilidade nestes autos.

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

Argumento

26. O recorrente sustenta que sua responsabilidade foi definida pela culpa *in vigilando e in eligendo*, sendo que, na qualidade de Secretário do Governo do Distrito Federal, exercia cargo de agente puramente político (peça 141, p.9/10).

Análise

27. Preliminarmente, rememora-se que 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.

28. 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.

29. 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, Recurso de reconsideração não examinado 003.097/01-0

		003.177/01-3, 003.196/01-9, 003.188/01-7	003.193/01-7, 003.093/01-1,	
Total	15			

30. 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).

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. O Ministro Benjamin Zymler apresentou os fundamentos que apontaram a existência de dano ao erário no voto condutor do acórdão recorrido, nos seguintes termos (peça 64, p.18/19):

II - Manifestações anteriores no âmbito desta Corte

**7. A 5ª Secex, após analisar as alegações de defesa encaminhadas em resposta às citações dos responsáveis, concluiu que o contrato CFP nº 7/1999 não foi comprovadamente executado.** Já o objeto do contrato PE nº 22/1999 foi adimplido. Além disso, a unidade técnica apontou a existência de uma série de irregularidades graves, as quais estão detalhadas no relatório que acompanha este Voto. Em face do exposto, a 5ª Secex propôs a imputação de débito solidário aos Srs. Wigberto Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Marise Ferreira Tartuce, Nanci Ferreira da Cunha e Luis Cláudio Lisboa de Almeida e ao Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento - IFPD. Adicionalmente, a unidade técnica propôs a imputação de multa ao Sr. Mário Magalhães, com fulcro nas irregularidades detectadas no contrato PE nº 22/1999. O ilustre Procurador-Geral junto ao TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se pela imputação de débito somente ao IFPD.

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, no caso do contrato CFP nº 7/1999, as parcelas foram pagas sem a devida comprovação da 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 do objeto contratado, o que legitimou a proposta de imputação de débito aos citados.**

9. Foram constatadas graves falhas no processo de atesto pelos executores técnicos da prestação dos serviços cobrados pelo IFPD, as quais ocasionaram o pagamento de despesas não comprovadas relativas ao contrato CFP nº 7/1999. Assim sendo, o fato de esses executores terem atestado a prestação dos serviços não pode ser considerado um meio de prova idôneo.

10. Foram verificados, ainda, os seguintes indícios de inadimplemento contratual:

- não houve a comprovação do pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciários;
- não há nestes autos nenhum recibo ou nota fiscal relativa aos serviços contratados;
- não foram apresentadas cópias de cheques que teriam sido utilizados para pagar as despesas relativas ao contrato CFP nº 7/1999;
- os recursos referentes a esse contrato foram depositados na conta-corrente do IFPD, não tendo sido separados dos demais recursos da entidade, o que dificulta o estabelecimento de nexos causal entre esses recursos e os cursos alegadamente realizados;
- não foram apresentados certificados de conclusão, listas de presença, relações de alunos que concluíram os cursos ou que abandonaram os treinamentos, nem provas que teriam sido respondidas pelos treinandos.

11. Considerando que os documentos apresentados não demonstram o adimplemento do objeto avençado (contrato CFP nº 7/1999) e sopesadas as irregularidades anteriormente mencionadas, a unidade técnica, com a aquiescência do Ministério Público junto ao TCU, entendeu que o débito apurado nesta TCE corresponde ao valor total desse contrato. Após compulsar os autos, verifiquei que assiste razão às instâncias que me antecederam quanto à existência e ao montante do débito. [destaques acrescidos]

35. 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 21 do voto condutor do acórdão recorrido (peça 64, p.21). 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.

36. 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.

37. 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)

38. Cabia ao recorrente (ex-Secretário) zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 5/99 e realizados por meio do contrato

nº 7/1999 (peça 18, p.12/15), independentemente de eventuais imperfeições na operacionalização do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor.

39. Não pode olvidar-se que Wigberto Tartuce foi o signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat nº 5/1999 (peça 9, p.27/37) e do contrato nº 7/1999 (peça 18, p.12/15), cabendo-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 convênio (peça 9, p.29).

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.

41. Embora a execução direta não lhe coubesse, a supervisão era obrigatória. Portanto, Wigberto Tartuce não foi responsabilizado por falhas isoladas, ocorridas por eventual lapso de algum subordinado. Sua responsabilidade emana de um conjunto de atos de execução que passara a ser praticado com infração aos dispositivos legais, de maneira uniforme, por todos os agentes subordinados. Isso só ocorreu diante de falhas de supervisão e coordenação, atividades da competência do Secretário.

42. Quanto aos atos praticados no âmbito do contrato nº 7/1999 [do qual o recorrente foi signatário], 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.

43. Cabe ao titular de um órgão 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. 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 (Acórdão 479/2010–TCU- Plenário).

44. Com relação ao tema, a jurisprudência do Tribunal é firme quanto à responsabilidade da autoridade delegante.

O fato de a irregularidade não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando. Acórdão 2818/2015-TCU-Plenário

A delegação de poderes não exime a responsabilidade do gestor por atos de sua competência primária, pois, ao delegar suas atribuições, o administrador tem obrigação de escolher bem o subordinado e assume o ônus de supervisioná-lo. Acórdão 7477/2015-TCU-Segunda Câmara

O signatário do convênio assume a responsabilidade pela correta aplicação dos recursos transferidos e, mesmo delegando atribuições para realização de pagamentos, acompanhamento físico do ajuste ou prestação de contas, responde solidariamente pelos atos praticados pelos delegados escolhidos (culpa in eligendo e in vigilando). Acórdão 2360/2015-TCU-Plenário

A responsabilidade do prefeito na execução de convênio advém da sua condição de signatário do ajuste, que o faz garantidor da correta aplicação dos recursos. Assim, mesmo que não pratique atos

referentes à execução, deve adotar providências para que esta ocorra dentro dos parâmetros legais, sob pena de responder por culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*. Acórdão 2059/2015-TCU-Plenário

O instituto da delegação é uma manifestação da relação hierárquica que transfere atribuições ao agente delegado, mas não exime o autor da delegação do dever de acompanhar os atos praticados. Isso porque as prerrogativas e os poderes do cargo, tais como a supervisão, não são conferidos em caráter pessoal ao agente público, mas sim para o bom desempenho de seu papel institucional, sendo, portanto, irrenunciáveis. Acórdão 830/2014-TCU-Plenário

A responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para a definição dessa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada a fiscalização deficiente dos atos delegados (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*). Acórdão 6934/2015 – TCU-Primeira Câmara

A responsabilização de dirigente máximo pode decorrer de significativa desorganização administrativa no órgão ou entidade, o que configura negligência. Acórdão 2147/2015-TCU-Plenário

A delegação de competência não implica delegação de responsabilidade, competindo ao gestor delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, especialmente em situações nas quais, pela importância do objeto e materialidade dos recursos envolvidos, a necessidade de supervisão não pode ser subestimada. Acórdão 2403/2015-TCU-Segunda Câmara

A delegação de competência não afasta a responsabilidade do gestor pela fiscalização dos atos de seus subordinados, impondo-se, portanto, que os escolha bem, sob pena de responder por culpa *in eligendo* ou por culpa *in vigilando*. Acórdão 1134/2009-TCU-Plenário

A delegação de competência não isenta a responsabilidade do gestor de recursos públicos repassados mediante convênio. Acórdão 2658/2007-TCU-Primeira Câmara

45. Foi o que ocorreu no caso sob exame, em que o recorrente, como signatário do Convênio MTE/Sefor/Codefat 05/1999 e do Contrato nº 7/1999, a despeito de, eventualmente, ter delegado competência para que outras pessoas praticassem determinados atos na execução de despesas custeadas com recursos provenientes dos aludidos ajustes, deixou de exercer de forma efetiva e diligente o controle da execução dessas despesas, sendo, por isso, pessoalmente responsável pelas irregularidades apuradas nos autos.

46. 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 e/ou omissiva) do responsável e o resultado obtido (grave ilegalidade cometida com dano ao erário).

47. 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 64, p.19/21):

#### IV - Critérios para definição de responsabilidade dos agentes públicos

12. 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)."

13. 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.**"

14. 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."

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

16. 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.

**17. 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)

**18. Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexos causal. Quanto ao resultado, saliente que só será possível imputar responsabilidade e, conseqüentemente, só haverá obrigação de indenizar se a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Diante da inexecução contratual, comentada nos parágrafos 10a 12 deste Voto, entendo estar caracterizado o dano ao erário.**

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

20. 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)

48. Em relação à conduta específica do ex-Secretário, registrou-se, no Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário, o seguinte (peça 64, p.27/32):

XII - Análise da responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, Secretário de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal

45. O Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi o principal responsável pela definição e gestão do PEQ-DF/1999 e pelas contratações ora inquinadas com a pecha de irregularidade. Ele foi regularmente citado e não apresentou alegações de defesa, tornando-se revel, em consonância com o disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 8.443/1992. Acrescento que as defesas apresentadas pelos demais responsáveis não ilidiram as seguintes irregularidades que lhe foram imputadas:

a) utilização irregular da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente o Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, no âmbito do PEQ/DF-1999, não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, incisos II e III; 31; 54, § 1º; 55, inciso VI, e 56 da Lei nº 8.666/1993; assim como no art. 62 da Lei nº 4.320/1964; no art. 38 do Decreto nº 93.872/1986 e nos arts. 8º, caput e § 2º, e 12, inciso I, do Decreto GDF nº 16.098/1994;

b) inobservância dos requisitos editalícios para a seleção e habilitação do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, como entidade executora do PEQ/DF-1999, como dispõem os itens 1.3, 2.2, 2.3, 2.7, 2.9, 2.10, 4.1, 4.2 e 4.3 do Edital nº 2/1998;

c) apresentação/aprovação de projetos que seriam os próprios objetos dos contratos firmados com o Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, sem a especificação clara e precisa dos produtos ou resultados esperados e de como seriam realizados os serviços propostos;

d) ausência de justificativa para a contratação do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento e da escolha do projeto proposto por essa entidade, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/1999, em afronta ao princípio da motivação, da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, estampados no art. 3º da Lei nº 8.666/93, a partir dos fundamentos constitucionais, com inobservância de Decisão e de recomendações do TCDF;

- e) apresentação e aprovação irregular dos projetos apresentados pelo Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, não observando os princípios da economicidade, da moralidade administrativa e da razoabilidade, além da regulamentação e de orientações do Planfor, consignadas na Resolução do Codefat nº 184/1998, nos guias e termos de referência publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e no próprio PEQ/DF-1999;
- f) celebração do contrato nº 7/1999 contendo previsão de pagamento antecipado sem caução ou outras garantias reais, contrariando os arts. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, 62 da Lei nº 4.320/1964 e 38 do Decreto nº 93.872/1986;
- g) designação de membros da Comissão de Habilitação como executores técnicos, não atentando para a segregação de funções e a garantia do interesse público;
- h) inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos ao Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, derivados dos Contratos nº 7/1999 e nº 22/1999, contrariando o art. 62 da Lei nº 4.320/1964, o art. 38 do Decreto nº 93.872/1986 c/c o art. 12, parágrafo único; 13, inciso II e § 3º, III, letra “a”, e V, e o art. 59, caput, inciso II e § 2º, do Decreto GDF nº 16.098/1994;
- i) não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências do item 3.3 dos contratos, com a autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto;
- j) não comprovação da execução do contrato nº 7/1999, tanto por parte da Seter/DF quanto do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, em função da ausência de documentos comprobatórios nos processos mantidos pela Seter/DF, os quais, mesmo após solicitados à Seter/DF e ao contratado, durante as investigações realizadas pela SFC, pelo MTE, pelo MPDFT e pelo TCU, não foram apresentados ou não foram suficientes para comprovar o cumprimento das responsabilidades contratuais e legais;
- k) inadimplência contratual em razão da contratação de cooperativa de trabalho, em desacordo com as normas do edital, bem como em função da não comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários derivados da execução dos contratos CFP nº 7/1999 e 22/1999, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 5.2 desses contratos e com o art. 71 da Lei nº 8.666/1993;
- l) irregularidades decorrentes do contrato nº 26/1999, relativas à contratação intempestiva do UniCeub para as atividades de fiscalização e de supervisão/acompanhamento do contrato nº 7/1999, sem a especificação clara e precisa da extensão e abrangência da fiscalização e sem o fornecimento das informações necessárias à realização da fiscalização;
- m) contratação desnecessária de pesquisas, visto que ocorreu a não utilização dos produtos desenvolvidos a partir do contrato nº 22/1999, firmado pela Seter/DF e pelo Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, com prejuízo para os cofres públicos e ferindo o princípio da economicidade.

46. Considerando que as exigências editalícias foram significativamente abrandadas, senão eliminadas, por decisão do Conselho do Trabalho do Distrito Federal, entendo ter sido ilidida a irregularidade relativa à inobservância do Edital nº 2/1998.

47. Como bem ressaltou o ilustre Procurador-Geral, o Planfor mostrou-se megalomaniaco e despreocupado com o controle. No âmbito do DF, verificou-se que os gestores da Seter tinham consciência de que a meta fixada para o exercício de 1999 era excessivamente otimista. Visando apenas fornecer uma idéia de quão ambiciosa era essa meta, destaco que o número previsto de treinandos no DF, naquele exercício, totalizava 148.000 pessoas, correspondendo, aproximadamente, ao total de desempregados então existentes no Distrito Federal. **Aduzo ter ficado demonstrado nos autos que a direção da Seter tinha conhecimento de que os recursos materiais e humanos da Secretaria eram claramente insuficientes para atender ao que dela se esperava no que diz respeito à fiscalização dos serviços prestados pelas entidades contratadas para ministrar os cursos. Além disso, quando surgiram problemas relevantes, como a perda do banco de dados relativo à clientela do Planfor, que implicou a adoção de um processo de**

captação de alunos com base em critérios nem sempre condizentes com os objetivos do programa, a Seter, ao invés de adiar os cursos ou diminuir o número de treinandos, optou por manter cronograma e metas que se sabia inviáveis. Assim, foi priorizada a manutenção da quota do DF nos próximos orçamentos do Planfor, em detrimento da qualidade dos treinamentos e do atendimento ao público-alvo do Programa.

48. 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.

49. 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.

50. Ênfase que as determinações 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 conferidos 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.”

51. Patente está que o atendimento a essas determinações, que dependia de uma decisão administrativa dos gestores da Seter, teria permitido a significativa melhoria do sistema de controle da aplicação dos recursos federais transferidos ao DF sob a égide do Planfor e, por via de consequência, teria sido evitado o cometimento da maior parte das falhas apontadas em todas as TCE instauradas tendo por objeto a execução do PEQ/DF em 1999. O que, em última análise, tornaria extremamente improvável a ocorrência do dano ao erário que ora se apura. A propósito, Hely Lopes Meirelles ensina que a fiscalização hierárquica (Direito Administrativo Brasileiro. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 619):

**“É um poder-dever de chefia e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica, o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.”**

52. Ressalto, ainda, que, apesar de o UniCeub ter apontado irregularidades na execução de vários contratos celebrados pela Seter e pelas entidades executoras, o titular daquela Secretaria não adotou a postura pró-ativa que se espera de um agente público, especialmente um da estatura funcional de um Secretário Distrital.

**53. Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir.** A propósito, vale citar novamente Hely Lopes Meirelles (op. cit., pp. 80, 81, 97 e 98):

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

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

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

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

**54. 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:

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

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

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

**55. 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.**

**56. Aduzo que 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.**

57. Ressalto que, em conformidade com o dispositivo inscrito na Lei Orgânica do DF acima citado, compete aos Secretários de Estado, além de praticar atos de natureza eminentemente política, atuar ativamente na gestão administrativa dos órgãos a eles subordinados. **No presente caso, verifica-se que ao Sr. Wigberto Ferreira Tartuce estão sendo imputadas falhas administrativas, que foram cometidas durante a implementação de uma política pública anteriormente definida. Consequentemente, os atos em questão não tem caráter político, mas administrativo.**

58. Ademais, **consoante o disposto na Decisão TCU 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 conseqüências 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.**

59. Acrescente-se que, no voto condutor da Decisão nº 180/1998, que firmou jurisprudência sobre esse tema, o ilustre Ministro Carlos Átila Álvares da Silva afirmou que:

“Efetivamente, nem sempre quem firma determinado convênio é o responsável por sua execução. Casos existem, como no presente, em que a responsabilidade se apresenta sob duas faces: política e de gestão ou execução. Esta última não requer maiores reflexões, porquanto aparece na grande maioria dos feitos em que se examinam as prestações ou tomadas de contas, inclusive especiais, dos gestores de recursos públicos. O sujeito que assina é o mesmo que executa a avença, estando aí presente a responsabilidade subjetiva, pessoal do agente público stricto sensu. De outra parte, diferentemente daquela, merece especial atenção, para a justa definição das responsabilidades, as tratativas em que o signatário representante da Administração detém Poder Público, ou seja, é investido de função ou cargo público eletivo ou político, sendo portanto mandatário da sociedade, como, por exemplo, o Presidente da República, um Governador de Estado e, em alguns casos, um Prefeito Municipal (quando assina convênios mas não é seu executor direto). Nesses casos, tem-se a responsabilidade objetiva, ou seja, o signatário é responsável pela meta ou objeto que se pretende alcançar, que, obviamente, deve ser o bem comum mediante a melhoria do nível de vida da comunidade a que se destinam os benefícios que advirão da boa e regular execução do feito. No Estado democrático, responsabilidade desse jaez não é cobrada ou apurada mediante os mecanismos normais destinados às apurações de responsabilidades subjetivas, afetas à instância de execução. As avaliações e apurações são feitas em termos de conceito pela própria sociedade em ocasiões especiais (p. ex. eleições) e pelo Poder Público mediante os mecanismos e instâncias de que dispõe (processos específicos, processos judiciais, etc.). Portanto, ao aferir a responsabilidade pela administração dos recursos e da coisa pública, é fundamental a segregação desse ônus à esfera de atuação do agente. É que todos os atos de interesse da coletividade praticados pelo administrador ou gestor, sobretudo os que exigem ou merecem a intervenção daquelas autoridades, trazem consigo aquelas duas modalidades de responsabilidade: política e de gestão ou execução, sendo defeso deslocá-las de seus respectivos planos”.

60. Saliente, ainda, a precariedade das condições de trabalho propiciadas pela Seter aos executores técnicos, a qual foi atestada pela unidade técnica. Causa espécie que o titular da Seter 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 possibilitaram a realização do pagamento às 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.

61. Tendo em vista que as irregularidades descritas no parágrafo 45 deste Voto não foram ilididas, à exceção daquela consignada no item 46, entendo que as contas do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce devem ser julgadas irregulares. Considerando ter ficado demonstrado que o ex-titular da Seter/DF agiu com negligência ou imprudência e que sua conduta contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos, entendo que lhe deve ser imputada responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes da inexecução do contrato nº 7/1999 firmado pelo IFPD [destaques acrescidos].

49. Quanto à alegada tomada de decisões, embasada em pareceres de órgãos de assessoramento (técnico ou jurídico), entende-se que tal argumento não exime, por si só, a responsabilidade do gestor público, conforme entendimento assentado nesta Corte de Contas.

Os pareceres técnicos e jurídicos não vinculam as autoridades competentes, que permanecem responsáveis pelos atos que praticam. A autoridade administrativa, quando da avaliação dos aspectos técnicos e jurídicos do edital e do projeto básico, possui liberdade para discordar dos pareceres, desde que o faça de forma fundamentada. Acórdão 828/2013-TCU-Plenário

A ação respaldada em parecer jurídico não exime o gestor de responsabilização pela prática de ato irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre conveniência e oportunidade de efetivar o procedimento administrativo. Acórdão 2904/2014-TCU-Plenário

O fato de ter agido com base em parecer jurídico não afasta a responsabilidade do gestor, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário. Acórdão 5708/2013-TCU-Primeira Câmara

O parecer jurídico não vincula a decisão do gestor, que tem o dever de examinar-lhe a pertinência, não lhe eximindo da responsabilidade pela prática de atos irregulares. Acórdão 2693/2008-TCU-Plenário

50. A alegada impossibilidade de se responsabilizar o Secretário de Estado [agente político] também não encontra respaldo na jurisprudência desta Corte. O Secretário de Estado não é considerado agente político.

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. Acórdão 2002/2010 – TCU- Plenário

O controle deve pressupor supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades controladas, dentro de uma faixa de policiamento dos subordinados. Secretário de Estado não é agente político e, conseqüentemente, pode ser responsabilizado por atos irregulares relacionados a convênios que tenha assinado, mesmo não sendo seu executor direto. Acórdão 1323/2009-TCU-Plenário

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). Secretários de Estado, por não ser considerado agente político, pode ser responsabilizado quando assina convênios, mesmo não sendo seu executor direto. Acórdão 468/2007-TCU-Plenário

O Secretário de Estado quando assina convênios pode ser responsabilizado, mesmo não sendo o executor direto, pois não é considerado agente político. Para tanto, basta que tenha praticado atos administrativos, além do ato de natureza política consistente na decisão discricionária de celebrar determinado convênio. São agentes políticos: o Presidente da República; os Governadores; e os Prefeitos Municipais apenas quando assinam convênios, mas não são seus executores diretos. Caso tais agentes políticos pratiquem atos administrativos, podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos. Acórdão 1132/2007 – TCU – Plenário

51. 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).

52. Assim, complementa-se o entendimento assentado no exame do recurso de reconsideração de Wigberto Tartuce [peça 68, p.2/12] feito por esta Serur à peça 124, p.9/12, para concluir que a conduta do recorrente contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos, razão pela qual não há como afastar sua responsabilidade, fixada no acórdão condenatório.

#### **Da responsabilidade de Marise Ferreira Tartuce – Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador (DET)**

53. Caracterizado o dano ao erário, em razão da inexecução do objeto do contrato nº 7/1999, aplicou-se à Marise Tartuce, Chefe do DET, os mesmos critérios de responsabilização dos agentes públicos, descritos no voto condutor do acórdão recorrido. Sua conduta foi assim examinada (peça 64, p.19/21 e 25/27):

X - Análise da responsabilidade da Sra. Marise Ferreira Tartuce, Chefe do Departamento de Educação do Trabalhador (DET)

36. A Sra. Marise Ferreira Tartuce, regularmente citada, apresentou defesa visando elidir as seguintes irregularidades que lhe foram imputadas:

a) utilização irregular da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente o Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, no âmbito do PEQ/DF-1999, não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, incisos II e III; 31; 54, § 1º; 55, inciso VI, e 56 da Lei nº 8.666/1993; assim como no art. 62 da Lei nº 4.320/1964; no art. 38 do Decreto nº 93.872/1986 e nos arts. 8º, caput e § 2º, e 12, inciso I, do Decreto GDF nº 16.098/1994;

b) apresentação/aprovação de projetos que seriam os próprios objetos dos contratos firmados com o Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, sem a especificação clara e precisa dos produtos ou resultados esperados e de como seriam realizados os serviços propostos;

c) ausência de justificativa para a contratação do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento e da escolha do projeto proposto por essa entidade, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/1999, em afronta ao princípio da motivação, da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, estampados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, a partir dos fundamentos constitucionais, com inobservância de Decisão e de recomendações do TCDF;

d) apresentação e aprovação irregular dos projetos apresentados pelo Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, não observando os princípios da economicidade, da moralidade administrativa e da razoabilidade, além da regulamentação e de orientações do Planfor, consignadas na Resolução do Codefat nº 184/1998, nos guias e termos de referência publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e no próprio PEQ/DF-1999;

e) inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos ao Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, derivados dos Contratos nº 7/1999 e nº 22/1999, contrariando o art. 62 da Lei nº 4.320/1964, o art.

38 do Decreto nº 93.872/1986 c/c o art. 12, parágrafo único; 13, inciso II e § 3º, III, letra “a”, e V, e o art. 59, caput, inciso II e § 2º, do Decreto GDF nº 16.098/1994;

f) não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências do item 3.3 dos contratos, com a autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto;

g) não comprovação da execução do contrato nº 7/1999, tanto por parte da Seter/DF quanto do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, em função da ausência de documentos comprobatórios nos processos mantidos pela Seter/DF, os quais, mesmo após solicitados à Seter/DF e ao contratado, durante as investigações realizadas pela SFC, pelo MTE, pelo MPDFT e pelo TCU, não foram apresentados ou não foram suficientes para comprovar o cumprimento das responsabilidades contratuais e legais;

h) inadimplência contratual em razão da contratação de cooperativa de trabalho, em desacordo com as normas do edital, bem como em função da não comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários derivados da execução dos contratos CFP nº 7/1999 e PE nº 22/1999, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 5.2 desses contratos e com o art. 71 da Lei nº 8.666/1993;

i) irregularidades decorrentes do contrato nº 26/1999, relativas à contratação intempestiva do UniCeub para as atividades de fiscalização e de supervisão/acompanhamento do contrato nº 7/1999, sem a especificação clara e precisa da extensão e abrangência da fiscalização e sem o fornecimento das informações necessárias à realização da fiscalização;

j) contratação desnecessária de pesquisas, visto que ocorreu a não utilização dos produtos desenvolvidos a partir do contrato nº 22/1999, firmado pela Seter/DF e pelo Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, com prejuízo para os cofres públicos e ferindo o princípio da economicidade.

37. Visando refutar essas imputações, a responsável alegou que:

a) limitou-se a seguir normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior, além de ter recebido constante supervisão e controle por parte do Ministério do Trabalho e Emprego;

b) os atos de habilitação e contratação com dispensa de licitação não estavam em sua alçada de competência;

c) a atribuição de aprovar os projetos competia às instâncias superiores;

d) os projetos das entidades foram analisados e aprovados pelo Conselho de Trabalho do DF, cujas determinações foram cumpridas pela Seter/DF;

e) coube à Comissão de Cadastramento processar e julgar as propostas;

f) suas atividades estavam muito distantes dos aspectos meramente técnico-administrativos mencionados na citação;

g) o contrato nº 22/1999 foi cumprido, uma vez que a pesquisa contratada foi entregue.

38. Preliminarmente, cabe salientar que o objeto do contrato nº 22/1999 foi adimplido. Logo, a alegação da responsável relativa a esse contrato deve ser acolhida.

**39. Em relação ao contrato nº 7/1999, que não foi comprovadamente executado, persiste o débito, o que enseja a análise das demais alegações de defesa da responsável. O fato de ela ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não a exime de responsabilidade, ainda mais quando o TCDF, dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, havia determinado a correção desses procedimentos. Aduzo que a supervisão e o controle do MTE eram mais formais do que efetivos. Assim sendo, essas alegações não procedem.**

**40. A competência da Chefe do DET foi estabelecida pelo Decreto do Distrito Federal nº 19.875/1998, cujo artigo 25 estatui que lhe cabe “planejar, coordenar e avaliar os processos e os resultados afetos à sua área de atuação”. Assim sendo, fica patente que competia à Sra. Marise Tartuce analisar os projetos e acompanhar a execução dos processos relativos à**

**Educação Profissional, inclusive no que concerne à observância das normas de execução orçamentária, financeira e contábil. Entretanto, da leitura dos autos, depreende-se que a análise do projeto apresentado pelo IFPD e o acompanhamento do respectivo processo foram realizados de forma negligente e ineficaz.**

**41. Em face do exposto, concluo que as falhas atribuídas à Sra. Marise Tartuce não foram ilididas e que ela atuou com imprudência e negligência, o que enseja o julgamento pela irregularidade de suas contas. Considerando que a conduta da responsável contribuiu de forma relevante para a inexecução do contrato CFP nº 7/1999, firmado com o IFPD, avalio que deve ser-lhe imputada responsabilidade solidária pelo débito relativo a esse contrato (destaques acrescidos).**

54. Os argumentos recursais de Marise Tartuce [peça 69, p.2/8] foram devidamente analisados por esta Serur nos itens 87 a 98 da instrução de peça 124, p.12/13, o que ora se ratifica. As razões da recorrente não foram capazes de afastar a irregularidade de sua conduta e, por consequência, não podem alterar o mérito da decisão recorrida.

#### **Da responsabilidade de Nanci Ferreira da Cunha, executora técnica do contrato CFP nº 7/1999 (1ª parcela)**

55. O Tribunal examinou a conduta de Nanci Ferreira da Cunha da seguinte forma (peça 64, p.23/24):

VIII - Análise da responsabilidade da Sra. Nanci Ferreira da Cunha, executora técnica do contrato CFP nº 7/1999 (1ª parcela)

28. Foi regularmente citada, na condição de executora técnica da 1ª parcela do contrato CFP nº 7/1999, tendo em vista as seguintes supostas irregularidades:

a) inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos ao Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, derivados dos Contratos nº 7/1999 e nº 22/1999, contrariando o art. 62 da Lei nº 4.320/1964, o art. 38 do Decreto nº 93.872/1986 c/c o art. 12, parágrafo único; 13, inciso II e § 3º, III, letra “a”, e V, e o art. 59, caput, inciso II e § 2º, do Decreto GDF nº 16.098/1994;

b) não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências do item 3.3 dos contratos, com a autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto;

c) não comprovação da execução do contrato nº 7/1999, tanto por parte da Seter/DF quanto do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento, em função da ausência de documentos comprobatórios nos processos mantidos pela Seter/DF, os quais, mesmo após solicitados à Seter/DF e ao contratado, durante as investigações realizadas pela SFC, pelo MTE, pelo MPDFT e pelo TCU, não foram apresentados ou não foram suficientes para comprovar o cumprimento das responsabilidades contratuais e legais;

d) inadimplência contratual em razão da contratação de cooperativa de trabalho, em desacordo com as normas do edital, bem como em função da não comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários derivados da execução dos contratos CFP nº 7/1999 e PE nº 22/1999, em desconformidade com o estabelecido na cláusula 5.2 desses contratos e com o art. 71 da Lei nº 8.666/1993.

29. Apresentou defesa tempestiva, tendo alegado, em síntese, que:

a) foi responsável apenas pelo atesto da primeira parcela do contrato CFP nº 7/1999;

b) os contratos eram padronizados, não estabeleciam com clareza e precisão as condições para sua execução e condicionavam o pagamento da primeira parcela à existência apenas da disponibilidade dos recursos materiais e humanos;

c) houve o acompanhamento do contrato conforme suas cláusulas;

d) foi nomeada para exercer o cargo em comissão de assessor do DET e, em seguida, designada executora técnica. A Seter/DF não se preocupou com a preparação técnica dos executores técnicos, apenas entregou o Manual para Acompanhamento da Execução dos Projetos DET/Seter, sem nenhuma explicação sobre o seu conteúdo;

e) foi substituída em 17/9/1999, após requerer a comprovação documental da execução do contrato. No entanto, não apresentou qualquer documento para corroborar essa afirmação;

f) aparentemente, as faturas apresentadas pela contratada teriam sido elaboradas pela Seter, pois continham referência ao GDF.

**30. Essas alegações não merecem acolhida. A uma, porque a responsável adotou os mesmos procedimentos utilizados em outros exercícios, os quais já haviam sido condenados pelo TCDF, consoante registro efetuado neste Voto e no Relatório que o antecedeu. Essa constatação de põe contra a executora técnica, que persistiu em uma prática já refutada pela Corte de Contas Distrital. A duas, porque a conduta desta responsável foi de encontro ao disposto nas Normas de Execução Financeira e Orçamentária do DF, segundo as quais ela devia ter supervisionado, fiscalizado e acompanhado a execução, o que não foi feito. A três, porque o atesto apostado pela executora técnica nos documentos apresentados pelo IFPD foi um elemento essencial para a realização dos pagamentos irregulares. A quatro, porque a responsável não acostou aos autos nenhum documento que comprove a alegada requisição de provas da execução do contrato em tela.**

**31. Sopesado o fato de que a responsável atuou com imprudência e negligência, entendo que suas contas devem ser julgadas irregulares. Ressalto que, se ela tivesse atuado com a diligência que se espera de um servidor público, o dano causado pela inexecução do Contrato CFP nº 7/1999 teria sido consideravelmente minorado ou, até mesmo, evitado. Assim sendo, entendo que deve ser imputada à Sra. Nanci Ferreira da Cunha responsabilidade solidária pelo débito relativo à primeira parcela do contrato em tela (destaques acrescidos).**

56. O recurso de reconsideração de Nanci Ferreira da Cunha [peças 70 e 71, p.1/37], analisado por esta Serur nos itens 109 a 120 da instrução de peça 124, p.14/16, não foi capaz de afastar sua responsabilidade nestes autos, o que ora se ratifica.

#### **Da responsabilidade de Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento - IFPD (executor do contrato CFP nº 7/1999)**

57. A responsabilização do IFPD foi examinada pelo Tribunal à peça 64, p.32/34:

XIII - Análise da responsabilidade do Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento - IFPD (executor dos contratos CFP nº 7/1999 e PE nº 22/1999)

62. Quanto ao contrato CFP nº 7/1999, o IFPD alegou, em síntese, que:

a) todos os pagamentos realizados pela Seter/DF foram devidamente atestados pela contratante, não havendo dúvidas acerca da realização dos cursos na etapa e quantidade prevista no contrato;

b) acostou aos presentes autos os cronogramas dos cursos e as Relações dos Alunos Matriculados, que comprovariam a execução do contrato em tela;

c) em relação à contratação de cooperativa de trabalho em desacordo com as normas do edital e à não comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários, alegou que o edital não veda a contratação de cooperativa de trabalho. Ademais, se assim procedesse, o edital seria inconstitucional, por ferir o art. 174, § 2º, da Constituição Federal;

d) as apurações de desvios dos recursos do FAT/Planfor ocorreram em virtude de denúncias formuladas por um partido político visando atacar integrantes de outro partido;

e) a Federação do Comércio do Distrito Federal - Fecomércio, sistema integrado pelo Instituto Fecomércio, pelo Sesc e pelo Senac, é a organização sindical mais antiga do DF, tendo atuado ao lado dos órgãos governamentais visando atender ao interesse público por meio de ações sociais, muitas das quais no âmbito do Ministério do Trabalho;

f) o IFPD foi contratado pelo GDF para ministrar cursos em 1997 e 1998. Logo, estaria habilitado receber os recursos do FAT em 1999;

g) o meio utilizado para formalizar a execução dos cursos (o contrato) não é o instrumento legal adequado para desenvolver essa parceria. Deveria ter sido celebrado um convênio, aplicando-se subsidiariamente a Lei nº 8.666/93 e não se exigindo a licitação. De qualquer forma, a contratação por dispensa de licitação teve respaldo no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/1993;

h) a contratação com previsão de pagamento antecipado sem caução ou outras garantias reais foi um ato praticado pela administração pública;

i) as normas de execução orçamentária, financeira e contábil relacionadas ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos ao Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento (art. 62 da Lei nº 4.320/1964; arts. 38, 12, parágrafo único, 13, II e § 3º, III, letra "a", e V, e 59, caput, II e § 2º, do Decreto GDF nº 16.098/1994) não foram descumpridas pelo IFPD.

63. Assiste razão aos citados quanto à ausência de responsabilidade pelas irregularidades acessórias exaustivamente analisadas nestes autos. Porém, por si só, essa constatação não acarreta a exclusão desses responsáveis da presente relação processual. Afinal, deve ser apurada a responsabilidade pelo débito apontado neste processo.

**64. Antes de analisar essa questão fulcral, cumpre tecer algumas considerações. Uma inexecução contratual da qual decorreu dano ao erário federal só interessa ao TCU quando estiver presente uma conduta dolosa ou culposa de algum agente público. Nesse caso, haverá responsabilidade solidária da entidade privada e dos agentes públicos envolvidos. Tal entendimento encontra supedâneo no art. 16, § 2º, “b”, da Lei Orgânica do TCU, o qual estabelece que nas hipóteses do inciso III, alíneas “c” e “d”, desse mesmo artigo, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Por outro lado, se não houver culpa lato sensu de nenhum agente público, a lesão suportada pelos cofres públicos deverá ser sanada por meio da competente ação judicial. Assim, nessa última hipótese, a questão será resolvida fora do âmbito de atuação desta Corte de Contas .**

65. Esse entendimento tornou-se pacífico nesta Corte a partir de um Voto da lavra do eminente Ministro Adhemar Ghisi, do qual transcrevo os seguintes trechos (Decisão Plenário nº 446/2000):

"Em todas as assentadas, ficou claro o entendimento acerca da matéria no sentido de que, em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciar-se-ia a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo. Nesse sentido tem evoluído a jurisprudência desta Corte de Contas, podendo ser citados como precedentes: Decisão nº 031/1998 - Plenário, Decisão nº 706/1998 - Plenário, Decisão nº 172/1999 - Plenário, Decisão nº 272/1999 - Plenário, Decisão nº 356/1999 - Plenário e Decisão nº 513/1999 - Plenário."

"Naquela oportunidade, trouxe aos nobres pares o meu entendimento acerca da matéria, tendo restado assente que em tais situações, em não havendo a participação de pessoa com vínculo com a Administração Pública na geração do prejuízo imputado ao erário federal, portanto, sem a ocorrência de ato ilícito de agente público, consubstanciar-se-ia a hipótese de ausência de pressuposto de constituição do processo (TC 625.024/1997-4, Decisão nº 031/1998 - Plenário)."

"Como naquela Tomada de Contas Especial, nesta verifica-se o descumprimento de disposições acordadas por meio de contrato, representando, como já enfatizado, um ato jurídico perfeito. Logo, temos no presente caso, a exemplo do TC 625.024/1997-4, a quebra do convencionado em uma transação estritamente comercial, tornando, portanto, descabida a instauração de TCE por falta de pressuposto legal para a sua constituição, uma vez que casos da espécie não se inserem dentre as competências desta Corte."

66. A doutrina também comunga desse entendimento, como se constata nas seguintes afirmações do Professor e ex-Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal Jorge Ulisses Jacoby:

“A origem da TCE, em sentido amplo, advém de uma conduta do agente público, em desconformidade com a Lei, seja por meio de um ato omissivo ou comissivo (...) O dever de prestar contas, insculpido no inc. II, do art. 71, do Estatuto Político Fundamental, dirige-se ao controle externo da Administração Pública, fixando-se a competência das Cortes de Contas apenas e tão somente, como regra, sobre aqueles que atuam como agentes da Administração Pública, na mais ampla acepção (...) A existência da responsabilidade legal, contudo, não tem o condão de transferir eventual dever de prestar contas entre contratado e contratante, para a esfera da Corte de Contas. A conduta do agente da Administração Pública é que deve ser contrastada pelo controle externo: se diligente ou desidiosa. A omissão em promover o acerto e prestação de contas do contratado, por parte do agente da Administração Pública, nos termos do dispositivo em epígrafe, é uma conduta ilegal, que acarretando dano ao Erário pode, como será visto, ensejar a instauração da TCE (...) Há duas exceções a essa premissa, nas quais o particular, sem vínculo com a Administração, fica sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas: a primeira, quando em co-autoria com servidor causa lesão aos cofres públicos, ficando ambos sujeitos a julgamento pelo TC em virtude do princípio da universalidade do juízo; e a segunda, por expressa disposição de Lei, quando está sujeito ao dever de prestar contas, por haver gerido recursos públicos. Tal ocorre, por exemplo, quando são transferidos valores mediante convênio, para serem empregados em finalidade específica e o responsável pela aplicação não presta contas ou não devolve os saldos financeiros (...) A competência dos Tribunais de Contas só se estabelece, quando subjacente ao dano, houver conduta de um agente jurisdicionado a essa Corte especializada, mesmo que tal conduta decorra de ato culposo, em qualquer de suas modalidades: negligência, imprudência ou imperícia” (Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 1ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996).

67. **No caso em tela, incumbe perquirir quem é o terceiro mencionado na alínea “b” do § 2º do art. 16 da Lei nº 8.443/1992. Considerando que quem celebrou o contrato com a Seter/DF foi o IFPD, fica patente que ele é o terceiro mencionado nesse dispositivo legal.**

68. **Esclarecida essa importante questão preliminar, cabe analisar a origem do débito ora sob comento. Consoante demonstrado pela unidade técnica, no relatório que antecede este Voto, o IFPD não logrou demonstrar o adimplemento do objeto do contrato firmado por ele e pela Seter/DF.**

69. Aduzo que as alegações do IFPD não devem ser acolhidas, pois:

**a) não foi apresentado nenhum documento capaz de demonstrar a execução do contrato. O IFPD possuía duas contas bancárias, uma do Banco do Brasil - BB e outra do Banco de Brasília - BRB, nas quais foram movimentados os recursos recebidos do FAT. Não havia segregação contábil e de conta-corrente dos projetos do Planfor e das demais atividades do Instituto, o que inviabiliza o estabelecimento de um nexo de causalidade entre a movimentação desses recursos e os cursos alegadamente ministrados;**

**b) não foram apresentadas listas de frequência das aulas, cópias de certificados de conclusão dos cursos, cópias de provas realizadas pelos alunos, recibos de pagamentos ou de entrega de vales-transporte, notas fiscais nem comprovantes de recolhimento de encargos previdenciários;**

**c) o cronograma inicial das aulas não precisava ser necessariamente observado, pois os alunos podiam se submeter a testes e, caso aprovados, eliminar a disciplina sem cursar o módulo todo. Dessa forma, os alunos podiam não cumprir a carga horária total prevista, que embasou a formação do preço pago;**

**d) os relatórios elaborados, para efeito de prestar contas junto à Seter, não comprovaram a realização dos cursos, mas apenas informaram que os cursos estavam sendo realizados e concluídos. A entidade contratada tinha a obrigação de comprovar a realização dos cursos, não bastava apresentar a relação dos alunos matriculados. Era preciso anexar outros**

**elementos de convicção de que os cursos foram ministrados. Entretanto, não foi apresentado nenhum comprovante capaz de atenuar ou até mesmo afastar os indícios de inexecução do contrato;**

**e) a contratação do corpo docente por meio de cooperativa de trabalho não isenta o IFPD da obrigação de apresentar os comprovantes dos recolhimentos previdenciários, uma vez que era responsabilidade da entidade contratada apresentá-los, independentemente de quem era obrigado a efetuar o recolhimento.**

70. Diante do acima exposto, entendo que deve ser imputada responsabilidade solidária ao IFPD pelo débito oriundo da inexecução do contrato nº 7/1999.

58. O recurso de reconsideração do IFPD [peça 77, p.2/10] foi examinado por esta Serur nos itens 20 a 57 da peça 124, p.4/8, cuja negativa de provimento é ora ratificada nesta instrução.

59. Outro documento apresentado pelo IFPD, em 3/4/2012 (peça 91, designado equivocadamente de “embargos de declaração”), contém alguns argumentos que ainda não foram examinados, quais sejam:

- O IFPD não possui patrimônio, que sinalize possível locupletamento de recursos do contrato nº 7/1999. Assim, não pode ser condenado a devolver valor do qual não se beneficiou (p.1/3);

- há previsão normativa no Direito Financeiro para que o Tribunal condene os dirigentes do IFPD, à época dos fatos, devendo-se, contudo, afastar a penalização da pessoa jurídica (p.2);

- não há fundamento legal para responsabilizar o IFPD por sua contratação direta [dispensa de licitação]. Toda a documentação exigida da entidade e prevista na Lei 8.666/1993 consta dos autos (p.2);

- o art. 113 da Lei 8.666/1993 não se aplica ao IFPD. Tal dispositivo aplica-se apenas aos servidores públicos, os quais devem demonstrar a legalidade e a regularidade da despesa e da execução do contrato nº 7/1999 (p.3);

- o IFPD não pode ser condenado pela falta de fiscalização, da mesma forma que não pode ser condenado por falta de comprovação da correta aplicação dos recursos, sem a oitiva do executor do contrato da Seter/DF, nos termos dos arts. 319 e 320 do Código de Processo Civil (p.4).

60. Os argumentos apresentados não merecem acolhimento pelas razões expostas na análise apresentada a seguir.

61. O fato de o IFPD constituir-se de instituição sem fins lucrativos e de não possuir patrimônio, como ora se alega, não lhe confere poderes ou garantias para afastar a condenação solidária com os agentes públicos para ressarcirem, aos cofres do FAT, os recursos destinados ao contrato nº 7/1999. A ausência de documentos probatórios robustos inviabilizou a demonstração da execução do objeto contratado. Portanto, a condenação ao pagamento do débito [de natureza essencialmente reparadora] está relacionada à ocorrência de prejuízo ao erário, o qual o IFPD concorreu para o seu cometimento.

62. Quanto à responsabilidade solidária de pessoa jurídica (contratada) com o agente público, expõe-se o entendimento do Tribunal.

O TCU tem a incumbência de fixar a responsabilidade solidária de agente público que praticou ato irregular e de terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento de dano ao erário. Acórdão 3350/2012 –TCU-Plenário

Quando houve pagamento por serviços não prestados ou executados de forma inadequada, o débito passa a ser da própria empresa contratada, solidariamente com o ex-Prefeito que se obrigou a bem aplicar os recursos repassados por intermédio do convênio. Acórdão 8204/2011-TCU-Segunda Câmara

A solidariedade por eventual débito não se limita às partes que celebram ajustes com a Administração, pois o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática de determinado ato, de qualquer modo tenha concorrido para o cometimento de dano aos cofres públicos pode ser responsabilizado concomitantemente com o gestor de recursos públicos federais (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992). Acórdão 2387/2011-TCU-Primeira Câmara

Em caso de constatação de dano ao erário, são responsáveis solidários o agente público que houver praticado o ato irregular e o terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática desse ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. Acórdão 3087/2009-TCU-Primeira Câmara

63. Concorde-se com o argumento de que há previsão constitucional-legal para que o Tribunal condene os dirigentes do IFPD. No entanto, no presente caso, os dirigentes não foram responsabilizados porquanto não houve evidências de que tenham agido com intenção deliberada de desviar recursos federais, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, sem o que não há como afastar o véu da personalidade jurídica do IFPD por eles representados [vide Acórdão 1310/2014-TCU-Plenário].

64. Importa destacar que o IFPD foi responsabilizado pela inexecução do objeto do contrato nº 7/1999, e não pela sua contratação direta, decorrente de dispensa de licitação.

65. O amparo normativo-legal para tal responsabilização está nos artigos 1º; 5º, inciso II, 16, inciso III, “c”, e § 2º; 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 [lei orgânica do TCU].

66. Ao contrário do que se alega, os executores técnicos do contrato nº 7/1999 (Nanci Ferreira da Cunha e Luís Cláudio Lisboa de Almeida) apresentaram alegações de defesa, cujas manifestações foram apreciadas nos itens 28 a 35 do voto condutor do Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário (peça 64, p.23/25).

67. Marco Aurélio Malcher Lopes, Secretário-Adjunto e ordenador de despesas da Seter/DF, foi o agente público que não se manifestou nestes autos (vide itens 24 a 27 da peça 64, p.21/23) e, este fato não obstaculiza a responsabilização do IFPD, considerando os alegados arts. 319 e 320 do Código de Processo Civil. A jurisprudência do Tribunal, quanto ao tema, dispõe que:

Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles emprestados a esse instituto pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, o silêncio do responsável gera a presunção de veracidade dos fatos a ele imputados, de modo que sua inércia prospera contra sua defesa. No TCU, a não apresentação de defesa pelo responsável apenas não inviabiliza a normal tramitação do processo, que deve seguir seu fluxo ordinário de apuração. Acórdão 7850/2016-TCU-Segunda Câmara

O efeito da revelia no TCU, diferentemente do previsto no Código de Processo Civil, não faz presumir a veracidade de todas as imputações levantadas contra o responsável, sendo necessária, para a condenação, a existência de provas robustas e contundentes que caracterizem a conduta irregular. Acórdão 7798/2015-TCU-Segunda Câmara

Os efeitos da revelia de responsável no âmbito do TCU diferem daqueles previstos pelo Código de Processo Civil. No âmbito civil, a revelia gera a presunção de veracidade dos fatos imputados. No TCU, a condenação de um responsável revel deve estar devidamente embasada em provas robustas e contundentes que caracterizem sua conduta irregular e o dano causado ao erário. Acórdão 2070/2015-TCU-Plenário

68. Diante do exposto e em complemento à análise do recurso de reconsideração do IFPD (peça 77) feita nos itens 20 a 57 da instrução de peça 124, p.4/8, ratifica-se aquele exame, para manter a responsabilidade do IFPD (contratada) nestes autos.

## INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

69. Registre-se a existência nos autos de recurso de revisão (peças 129/134) interposto em 3/9/2014 pelos procuradores anteriormente constituídos nos autos por Wigberto Tartuce, cujo termo de renúncia ao mandato somente foi juntado aos autos em 17/12/2015 (peça 139). Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal constituído à peça 136, nos termos do art. 179, §7º, do RI/TCU.

## CONCLUSÃO

70. Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Nanci Ferreira da Cunha e o Instituto Fecomércio de Pesquisa e Desenvolvimento - IFPD não conseguiram comprovar a plena execução do objeto do contrato nº 7/1999, diante dos documentos apresentados nos autos.

71. Os argumentos adicionais ao recurso de reconsideração apresentados por Wigberto Tartuce (peça 141) não são capazes de afastar sua responsabilização nestes autos. Portanto, tais elementos adicionais não alteram o desfecho da proposta formulada à peça 124.

72. 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 nº 7/1999, firmado entre a Seter/DF e o IFPD, que era de grande relevância no âmbito da Seter/DF.

73. Assim, deve-se manter a responsabilização de Wigberto Tartuce, pela ausência de comprovação da plena e regular aplicação dos recursos transferidos para a execução do contrato nº 7/1999, por ter agido com culpa, de forma negligente e imprudente, contribuindo para a ocorrência do dano ao erário.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

74. Ante o exposto, considerando que os elementos adicionais apresentados por Wigberto Ferreira Tartuce, em relação ao recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário, não alteraram o mérito da proposta desta Secretaria (peças 124/125), ratifica-se a proposta de:

- a) conhecer dos recursos de reconsideração e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) encaminhar os autos ao Ministério Público/TCU, conforme despacho de peça 142;
- c) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Distrito Federal, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.
- d) após a decisão do Tribunal sobre o mérito dos recursos de reconsideração, retornar os autos a esta Serur para o exame de admissibilidade do recurso de revisão apresentado às peças 129/134.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 15 de agosto de 2016.

(assinado eletronicamente)

**Marcelo T. Karimata**  
AUFC – Mat. 6532-3