

**TC 003.099/2001-5**

**Apenso:** TC 020.148/2014-3 (CBEX)

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

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

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

**Advogado:** Jaques Fernando Reolon, OAB/DF 22.885 (procuração às peças 271 e 287).

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

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador no Distrito Federal, 1999. Repasse de recursos à Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal. Contratação da Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal - ALA. Execução parcial do contrato e outras irregularidades. Contas irregulares. Débito. Responsabilidade solidária. Recursos de reconsideração e embargos de declaração não acolhidos. Recurso de reconsideração não conhecido. Recursos de revisão. Débito calculado pelas despesas não comprovadas. Responsabilidade do Secretário de Estado. Caracterização da culpa in vigilando e da culpa in elegendo. Secretário de Estado não é considerado agente político. Atividade auxiliar de fiscalização do Uniceub. Requisito para dispensa de licitação não comprovado. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peça 281) contra o Acórdão 1314/2009-TCU-Plenário (peça 107, p.36/37), transcrito na íntegra abaixo:

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

9.1. com fulcro nos artigos 1º; 16, II, e 18 da Lei nº 8.443/1992, julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida, Raquel Villela Pedro, Mário Magalhães, Edilson Felipe Vasconcelos e Ana Cristina de Aquino Cunha, dando-lhes quitação

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, caput, 23, inciso III, da Lei nº. 8.443/1992, as contas dos Srs. Wigberto Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Borges de Lima e da Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal – ALA, condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, a partir das respectivas datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, das quantias devidas, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU;

Valor (R\$)	Data
-------------	------

29.424,87 06/08/1999

289.425,00 14/09/1999

96.475,00 07/10/1999

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

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

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

## HISTÓRICO

2. Esta TCE foi instaurada em atendimento ao disposto na Decisão TCU- Plenário 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 — Planfôr. O Tribunal julgou necessário delimitar a extensão das responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, com vistas a promover o devido ressarcimento ao Erário e a aplicar as sanções cabíveis. Com esse desiderato, foram instauradas 42 TCEs, cuja instrução ficou a cargo da 5ª Secex.

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

4. A SPPE/MTE, em 1999, repassou ao Governo do Distrito Federal a quantia de R\$ 24.486.000,00 (vinte e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil reais), para a execução do PEQ apresentado por ocasião da aprovação do convênio MTE/Sefôr/Codefat nº 005/1999 e de seu Termo Aditivo nº 01/1999, os quais previam o treinamento de 148.000 pessoas naquele exercício. A Seter/DF utilizou esses recursos para contratar, sem licitação, entidades selecionadas por uma Comissão de Habilitação em consonância com o disposto no Edital nº 02/1998.

5. Foram identificadas irregularidades nos processos do PEQ/DF-1999, as quais vão desde a ausência de habilitação prévia das entidades contratadas até a liberação irregular de recursos, passando por falhas no acompanhamento da execução do contrato. Verificou-se, ainda, terem sido descumpridos a legislação aplicável e os termos editalícios e contratuais.

6. Nesta assentada, cuida-se do Contrato nº 9/1999 (peça 16, p.24/27), firmado entre a Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal – ALA e a Seter/DF, no valor total e histórico de R\$ 964.750,00, tendo por objetivo a realização de cursos de lapidação e confecção de objetos para 5.675 alunos, a serem realizados no período de 21/6/1999 a 17/12/1999, distribuídos em 353 turmas, sendo cada uma com carga horária de 80 a 100 horas.

7. A unidade técnica concluiu pela inexecução parcial de 43,05% do contrato nº 9/1999, responsabilizando o ex-Secretário da Seter [Wigberto Tartuce], o ordenador de despesas [Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes], a chefe do Departamento de Educação para o Trabalho [Marise Tartuce], o executor técnico [Marco Aurélio Barbosa Borges de Lima] e a contratada [ALA] (peça 106, p.34/50).

8. O Ministério Público/TCU e o Relator *a quo* acolheram, em essência, a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 107, p.11 e 31/35).

9. Acolhendo o voto do Relator *a quo*, o Tribunal, julgou irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os a ressarcir, solidariamente, a importância de R\$ 415.324,87 [Acórdão 1314/2009-TCU-Plenário, peça 107, p.36/37].

10. Por meio do Acórdão 2100/2011-TCU-Plenário (peça 108, p.49), o Tribunal negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos por Wigberto, Marise Tartuce e ALA (peças 111 a 133).

11. Essa deliberação foi mantida pelo Acórdão 581/2012-TCU-Plenário (peça 109, p.42) em sede de embargos de declaração, opostos por Wigberto e Marise Tartuce (peça 134).

12. No Acórdão 1055/2013-TCU-Plenário (peça 165) o Tribunal não conheceu o novo recurso de reconsideração apresentado por Marise Tartuce (peça 152).

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

13. O Ministro-Relator Vital do Rêgo admitiu o recurso de revisão, sem atribuir efeito suspensivo (peça 285).

### **EXAME TÉCNICO**

14. Constitui objeto de análise definir se:

a) há comprovação da regular aplicação dos recursos, no âmbito do contrato nº 9/1999. Em caso de negativa, se o débito foi corretamente calculado;

b) o ex-secretário pode ser responsabilizado pelo débito em decorrência dos pagamentos por cursos não realizados;

c) há responsabilidade do ex-secretário em relação à fiscalização do contrato nº 9/1999, firmado entre a Seter/DF e a ALA;

d) há responsabilidade do ex-secretário da Seter, Wigberto Tartuce, em relação à contratação direta da ALA, por dispensa de licitação.

### **Da análise da aplicação dos recursos, no âmbito do contrato nº 9/1999**

#### Argumentos

15. O recorrente assevera que os critérios de cálculo, que fundamentaram a suposta inexecução contratual [duplicidade de aluno por curso e a presença de aluno em cursos distintos no mesmo horário] não podem ser aceitos na contabilização por "carga horária de conferência pedagógica". Isto porque não se apurou o número de alunos evadidos ou reprovados. No caso dos evadidos, dever-se-ia contabilizar a carga horária até a data da ocorrência e, para os reprovados, dever-se-ia contabilizar toda a carga horária do bloco (peça 281, p.18).

16. Acrescenta a inexistência de registro de remanejamento de matrículas [comum em cursos profissionalizantes], o que afastaria a dupla contabilização de curso (peça 281, p.18/19).

17. Assenta que o cálculo das aulas teóricas realizadas desconsiderou as horas de prática supervisionada, desenvolvidas em ambiente externo (peça 281, p.19).

18. Sustenta que o suposto dano baseou-se nas informações prestadas pela contratada, sem o confronto com outras informações, como as ordens de pagamento. Assim, a divergência entre os projetos apresentados e os dados da entidade não poderiam, por si só, ser capazes de demonstrar plausibilidade de resultado (peça 281, p.19).

19. Sustenta que a quantificação do suposto dano foi realizada fictamente, fundada em informações equivocadas da entidade (peça 281, p.19).

20. Alega que os encargos de imposto sobre serviços [2% de ISS] foram embutidos indevidamente no valor do débito (peça 281, p.2/3);

Análise

21. O Tribunal entendeu que a ALA comprovou a execução financeira de somente 56,95% do contrato nº 9/1999, ou seja, concluiu-se que o contrato não foi integralmente executado, razão pela qual imputou débito solidário no valor de R\$ 415.324,87, equivalente a 43,05% do valor total contratado.

22. O dano ao erário foi explicitado no relatório que antecede a deliberação (peça 107 p.15/17) e no voto condutor do Ministro Benjamin Zymler (peça 107, p.31/32), *verbis*:

Relatório

[...]

Ressalte-se que, tendo em vista que **a ALA não encaminhou ao Tribunal listas de presença dos alunos que permitissem a quantificação da evasão, a análise da execução do Contrato nº 009/99 considerou como verdadeiras as informações contidas no banco eletrônico de dados fornecidos pela entidade. Como esses dados não apresentaram registros de presenças/ausências dos alunos, assumiu-se na análise que todos os treinandos registrados frequentaram o curso integralmente, hipótese que favoreceria a entidade.**

O banco de dados da ALA apresenta diversas informações tais como nome dos alunos e respectivos números de matrícula; nome dos cursos com horários, datas em que foram ministrados e número das turmas; nome dos instrutores e local das aulas. A partir desses dados verificamos que foram ministrados seis cursos: Confecção de árvores, Confecção de mesas, Lapidação de aves/animais, Lapidação de cristais, Lapidação de pedras e Montagem de bijuterias, em 227 turmas distribuídas nas localidades de Gama e Núcleo Bandeirante, conforme quadros 1 e 2, a seguir.

**Quadro 1: Distribuição de alunos nos cursos e localidades**

Curso	GAMA	Núcleo Bandeirante	Total
Confecção de árvores		900	900
Confecção de mesas	250	650	900
Lapidação de aves/animais	900	900	1.800
Lapidação de cristais	450	450	900
Lapidação de pedras	300	675	975
Montagem de bijuterias		213	213
Total	1.900	3.788	5.688

Fonte: Dados fornecidos pela ALA à Equipe de Auditoria- TC 003.473/2000-2 (Disquete 1)

**Quadro 2: Distribuição das turmas entre os cursos**

Curso	Quantidade de Turmas	Nº das Turmas	Quantidade de Alunos	Total
Confecção de árvores	36	93 a 110	450	900
		213 a 230	450	
Confecção de mesas	36	75 a 92	450	900

		195 a 212	450	
Lapidação de aves/animais	72	21 a 30	50	1.800
		32 a 56	625	
		141 a 176	900	
		231	25	
Lapidação de cristais	36	57 a 74	450	900
		177 a 194	450	
Lapidação de pedras	39	1 a 20	500	975
		122 a 140	475	
Montagem de bijuterias	8	111	27	213
		115 a 121	186	
Total	227			5.688

Obs.: (1) Turmas do Gama- n°s 129 a 204, Turmas do N. Bandeirantes: 1 a 128 e 205 a 231;

(2) Não existem as turmas 31, 112, 113 e 114.

Fonte: Dados fornecidos pela ALA à Equipe de Auditoria- TC 003.473/2000-2 (Disquete 1)

**No entanto o número de alunos treinados não pode ser apurado por meio de uma simples operação aritmética de adição do número de nomes registrados no banco de dados da entidade, uma vez que diversos alunos foram matriculados em várias turmas e cursos. Ressalte-se que a presente análise não desconsiderou que determinado aluno poderia fazer diversos cursos, desde que tenham sido ministrados em datas e horários diversos.**

**Pela relação de alunos exibida na tabela do Anexo 1 (fls. 540/563), verifica-se a contabilização indevida de diversos alunos mais de uma vez, quer pelo fato de estarem inscritos em curso de mesmo nome, ministrados em datas diferentes ou não, quer por figurarem em cursos diferentes, porém em datas e horários coincidentes, o que é incompatível. Dessa forma, é possível concluir, de pronto, que a entidade não ministrou cursos para os 5.688 alunos, conforme consta nos dados da entidade.**

**Partindo dessa linha de raciocínio, foi feita uma depuração dos dados fornecidos pela ALA, usando recursos do software Excel, a fim de excluir a contabilização indevida de alunos e de apurar a efetiva execução do Contrato n° 009/99 (Disquete 2). Na primeira depuração, as inscrições repetidas em cursos de mesmo nome foram excluídas, considerando que não faz sentido o aluno frequentar mais de uma vez o mesmo curso. Pela relação de alunos obtida após o primeiro filtro, onde são excluídos os cursos repetidos, Anexo 2 (fls. 565 a 591), verifica-se que o número de alunos inscritos em cursos distintos totalizou 5.228.**

**Na segunda depuração foram excluídas as contagens indevidas de alunos inscritos em cursos distintos, porém ministrados na mesma data e horário. A partir da relação de alunos inscritos em cursos e horários compatíveis, mostrada no Anexo 3 (fls. 592/619), verifica-se que a entidade ministrou aulas para somente 3.232 alunos.**

**Também foi considerado, na presente análise, o argumento da entidade de que as aulas práticas eram administradas em dois turnos nos cursos de Lapidação de Aves/Animais, de forma que a legitimar a dupla contagem de seus alunos. O mencionado curso foi ministrado**

no turno da tarde somente para duas turmas: a turma 21, com aulas no período de 5/7 a 6/8/99, sendo que seus alunos não estavam inscritos em outras turmas do mesmo curso com aulas pela manhã; e para turma 231, cujas aulas foram ministradas de 13/9 a 15/10/99, período que não apresentou registros de aulas no turno da manhã para o mesmo curso. Dessa forma, o argumento da defesa não procede.

Examinando, ainda, os dados fornecidos pela ALA, foi possível apurar que a carga horária dos cursos ministrados pela entidade foi de 100 horas/aula, tendo em vista que os turnos eram de 4 horas e que 3 períodos de aulas informados (5/7 a 6/8, 9/8 a 10/9 e 13/9 a 15/10/99) compreendem 25 dias úteis (com aulas de segunda-feira a sexta-feira).

A partir da análise efetuada acerca das novas alegações de defesa da Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal (ALA), conclui-se que do total de 5.675 treinamentos propostos, foram contabilizados 2.443 treinamentos indevidamente, o que representa uma inexecução de 43,05% do Contrato nº 009/99.

[...]

#### Voto do Ministro-Relator

[...]

Além de considerar não elididas diversas irregularidades pelas quais os responsáveis foram ouvidos, a 5ª Secex manifestou-se no sentido de que o objeto contratual somente foi cumprido parcialmente. Assim, foi proposta a condenação em débito parcial de alguns dos responsáveis solidariamente com a entidade contratada.

Em relação à execução contratual, a avaliação da unidade técnica centrou-se no aspecto físico.

Sob esse enfoque, cuidou-se de analisar as informações contidas no banco eletrônico de dados fornecidos pela entidade. **Como esses dados não apresentaram registros de presenças/ausências dos alunos, assumiu-se na análise que todos os alunos registrados freqüentaram o curso integralmente, hipótese que favoreceu a entidade.**

As informações apresentadas indicavam a existência de 5.688 alunos. No entanto, em minuciosa análise efetuada pela unidade técnica, constatou-se diversas inconsistências nessa relação.

A primeira delas refere-se ao fato de que vários alunos foram contabilizados em duplicidade para o mesmo curso. A segunda inconsistência foi o fato de diversos alunos terem sido contabilizados simultaneamente em mais de um curso, sendo que havia incompatibilidade de horários entre esses cursos, pois teriam sido ministrados na mesma data e horário.

Depurando-se os dados apresentados, verificou-se que do total de 5.675 treinamentos propostos, foram contabilizados 2.443 treinamentos indevidamente, representado uma inexecução de 43,05%, equivalente a R\$ 415.324,87.

**Assim, por não apresentar os documentos comprobatórios da execução integral do objeto contratado, cabe a condenação pela parcela impugnada.**

Outrossim, observo que os valores devem ser atualizados a partir do seu recebimento pela contratada, considerando-se, da forma mais benéfica (art. 210, II, do RITCU), como regularmente aplicados os recursos primeiramente repassados. (fl. 61, v.p.)

[...] destaques acrescidos.

23. Nota-se que os documentos apresentados pela ALA foram suficientes para a comprovação parcial do objeto do convênio, tendo em vista a efetiva demonstração de apenas 56,95% dos treinamentos [lembrando que se considerou que todos os treinandos registrados freqüentaram o curso integralmente, hipótese que favoreceu os responsáveis no que se refere à comprovação da execução do contrato]. Dito de outra forma, o Tribunal aceitou as despesas que tinham lastro documental. Cabe lembrar o entendimento assentado no Acórdão 7580/2015-TCU-1ª Câmara, quanto à documentação

necessária à prestação de contas nos convênios do Planfor:

Nos convênios do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), a prestação de contas de treinamentos exige a comprovação de existência de instrutores, treinandos e instalações físicas, como relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, que atestem o adimplemento do objeto.

24. Ademais, salienta-se que, de acordo com o item 3.3 do contrato 9/1999 (peça 16, p.25), o pagamento dos serviços estava condicionado à liquidação da nota fiscal ou fatura de correspondente prestação de serviço, as quais deveriam ser atestadas pelo executor do contrato designado pelo Seter com as suas competências e atribuições estabelecidas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal (Decreto do GDF nº 16.098/1994).

25. Ocorre que tais regras contratuais não foram observadas, pois as parcelas foram pagas (conforme ordens bancárias à peça 17, p.23, 24, 38 e 39; peça 18, p.2/3; e peça 19, p.53/54) sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações, razão pela qual o débito foi de R\$ 415.324,87.

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

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

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

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

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

28. A alegação da ausência de critérios objetivos para se aferir a execução do contrato não socorre à defesa do recorrente para afastar o débito, pois a análise do Tribunal sobre a execução contratual baseou-se no item 3.3 do contrato 9/1999, segundo o qual a Seter/DF deveria efetuar o pagamento dos serviços executados, após a liquidação da nota fiscal ou fatura de correspondente prestação de serviço, devidamente atestada pelo executor do contrato.

29. Quanto ao erro alegado na inclusão ao débito do ISS recolhido aos cofres do Distrito Federal, informa-se, preliminarmente, que o total recolhido a título de ISS foi de R\$ 19.295,00:

Fatura	Valor da Fatura	ISS recolhido	OB	Data recolhimento
1ª parcela (peça 17, p.12)	289.425,00	5.788,50	peça 17, p.24	2/7/99
2ª parcela (peça 17, p.27)	289.425,00	5.788,50	peça 17, p.39	3/8/99
3ª parcela (peça 17, p.40)	289.425,00	5.788,50	peça 18, p.3	10/9/99
4ª parcela (peça 18, p.4)	96.475,00	1.929,50	peça 19, p.53	8/10/99
<b>Total</b>	<b>R\$ 964.750,00</b>	<b>R\$ 19.295,00</b>		

30. Comprovada nos autos a execução de 3.232 treinamentos [56,95% ou R\$ 549.425,13], restou devido o recolhimento de ISS correspondente, no valor de R\$ 10.988,50, conforme tabela abaixo.

ISS	Valor integral 100%	Execução física comprovada 56,95%	Execução física não comprovada 43,05%
Contrato	R\$ 964.750,00	R\$ 549.425,13	R\$ 415.324,87
ISS recolhido	R\$ 19.295,00	<b>R\$ 10.988,50</b>	R\$ 8.306,50
Fatura sem ISS	R\$ 945.455,00	R\$ 538.436,63	R\$ 407.018,37

31. O ISS recolhido ao Distrito Federal (ente público diferente do FAT) no montante de R\$ 8.306,50 não pode abatido do valor do débito. Isto porque, além de integrar o próprio débito perante o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, **não se demonstrou nos autos a ocorrência do respectivo fato gerador do imposto**, qual seja, a realização de 2.443 treinamentos [43,05% do valor contratado].

32. Desse modo, não há como acolher as alegações de erro na quantificação do dano apurado nos autos.

### **Da análise da responsabilidade do ex-Secretário pelo débito em decorrência do pagamento por cursos não realizados**

#### Argumentos

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

(a) o recorrente possuía a condição de agente político (Secretário de Estado), nos termos do art. 60, inc. XXIV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, da doutrina, da Decisão 180/1998-TCU-1ª Câmara, do Acórdão 46/2006-TCU-Plenário e da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na Reclamação nº 6.650 MC-AgR (peça 281, p.10);

(b) o entendimento do TCU é de que o secretário de estado somente perde a condição de agente político quando, da análise do ato em concreto praticado, realiza ato de execução, típico de agente administrativo, submetendo-se aos preceitos da responsabilidade subjetiva (peça 281, p.11);

(c) o ato de apor assinatura no termo de convênio/contrato não é ato administrativo ou de execução, mas de um agente político representando legalmente o Distrito Federal para contrair uma obrigação perante outro ente público e particular (peça 281, p.11/12);

(d) as atribuições do titular da Seter/DF, previstas nos incisos VII e XIV, do art. 29 do Regimento Interno da Seter/DF [coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da Secretaria e de responsabilizar-se em última instância pelo patrimônio da Seter/DF], não se referem à execução direta e pessoal do Secretário (peça 281, p.12/13).

(e) somente os diretores do Departamento de Administração Geral e do Departamento de Educação para o Trabalho estavam subordinados diretamente ao Secretário, no escalonamento de cargos e funções da Secretaria (peça 281, p.13/14);

(f) a tese de que o titular da Seter/DF deveria ter supervisão sobre todos os setores e gerências [nos termos do art. 29, incisos VII e XIV, do Regimento Interno] é desarrazoada e contrária ao princípio da hierarquia (peça 281, p.14);

(g) o agente delegado age, autonomamente, segundo seu próprio entendimento, porque a delegação não se confunde com a representação. O delegado não age em nome e em lugar do delegante, mas atua por força de competência legal que lhe foi transferida. Assim, a delegação de competência para a prática de atos de qualquer natureza exclui a autoria da prática de tais atos da autoridade delegante (peça 281, p.9);

(h) o recorrente não atuou diretamente no contrato, pois havia escalonamento de cargos e funções no mínimo de três níveis entre a execução e suas atribuições. Não é razoável exigir estreita familiaridade com todos os detalhes de análise, conforme entendimento firmado no TC 575.236/1998-1 (peça 281, p.9);

(i) não é possível que todas as informações de subalternos sejam cheçadas por seus superiores, sob o risco de inviabilizar a Administração, nos termos do Acórdão 65/1997-TCU-Plenário (peça 281, p.19/20);

(j) o agente público não pode responder, em igual peso e medida, por atos praticados por terceiros, ainda que alegada a culpa pela escolha e vigilância de atos (peça 281, p.19);

(j) o Tribunal não apurou a culpa *in eligendo* e/ou *in vigilando*. E, caso tais culpas fossem caracterizadas, a responsabilidade estaria adstrita a erro grave, o que não ocorreu (peça 281, p.15/16);

(k) o recorrente não tinha conhecimento da tramitação dos pagamentos. Todos os relatórios eram submetidos à análise do executor técnico, Marco Aurélio Barbosa Borges de Lima, que atestava as faturas, e ao ordenador de despesas, Marco Aurélio R. Malcher Lopes, que autorizava os pagamentos (peça 281, p.12);

(l) o recorrente não escolheu os agentes executores: o ordenador de despesas do contrato [Marco Aurélio R. Malcher Lopes]; o presidente da comissão de cadastramento [Marcus Vinícius Lisboa de Almeida]; e o executor técnico do contrato [Marco Aurélio Barbosa Borges de Lima] (peça 281, p.8 e 15);

(m) o recorrente não tinha razões para afastar tais servidores de suas funções, considerando sua experiência no Planfor/DF e que os fatos relacionados à inexecução contratual somente foram apresentados pela imprensa no ano de 2000, o que ensejou a instauração desta TCE (peça 281, p.15);

(n) o Tribunal aferiu culpa ao responsável pela prática do ato e não pela escolha, no âmbito do TC 575.236/1998-1 (peça 281, p.9);

(o) o Secretário-Adjunto e ordenador de despesas era quem supervisionava e assinava todos os atos de administração e execução na instância máxima da Seter/DF (peça 281, p.15);

(p) a doutrina e jurisprudência são unânimes em atribuir, tão somente, natureza subsidiária quando da ocorrência de culpa *in eligendo* ou *in vigilando* (peça 281, p.16); e

(q) ausência de motivação para a responsabilização solidária, porquanto os atos por ele praticados não foram executórios e não concorreu para os atos tidos como irregulares. A responsabilização solidária não encontra amparo no art. 12, inciso I, da Lei 8.443/1992. Portanto, é nulo o acórdão recorrido (peça 281, p.15/16 e 19/20).

### Análise

34. Wigberto Tartuce foi o signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat nº 5/1999 e cabia-lhe “prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/Nº 01/1997”, nos termos do item 3.2.8 do ajuste (peça 281, p.28).

35. 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.

36. 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)

37. Em decorrência disso, cabia ao recorrente (ex-Secretário) zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 5/99 (peça 281, p.26/36) e realizado por meio do contrato nº 9/1999 (peça 16, p.24/27).

38. Os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados pelo recorrente, deveriam ser de seu conhecimento, pois, a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial e, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Restou, portanto, caracterizado **a culpa nas modalidades in vigilando e in eligendo**, a exemplo dos Acórdãos 784/2008, 903/2009, 1026/2008, 1693/2003, 1467/2007, 256/2006, 459/2004, 468/2007, 487/2008 e 640/2006, todos do Plenário desta Corte de Contas, que trataram de situações idênticas ao do presente processo.

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

40. 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).

41. 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

42. Foi o que ocorreu no caso sob exame, em que o recorrente, como signatário do Convênio MTE/Sefor/Codefat 05/1999 e do contratos nº 9/1999, 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.

43. Ademais, de acordo com o art. 29, do Regimento Interno da Seter/DF, as principais atribuições do Secretário eram: coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e praticar os atos delas decorrentes; cumprir e fazer cumprir a legislação vigente; coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da Secretaria; homologar e adjudicar o objeto de licitação em qualquer modalidade oriunda da sua Pasta (peça 107, p.33).

44. Assim, os pagamentos indevidamente efetuados eram da responsabilidade do recorrente, pois, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados.

45. Importa esclarecer que a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A comprovada falta de fiscalização (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*) levam à responsabilidade daquela autoridade (vide Acórdão 8028/2016-TCU-Segunda Câmara).

46. Quanto ao TC 575.236/1998-1 (Acórdão 2300/2013-TCU-Plenário), verifica-se que o afastamento da culpa *in eligendo* do responsável se deu em razão dos fatos concretos analisados naquele processo, diferentes dos apresentados nestes autos.

47. A responsabilidade administrativa é subjetiva, conceito adotado no âmbito do TCU (Acórdãos 1316/2016-TCU-Plenário, 1465/2016-TCU-Plenário e 2420/2015-TCU-Plenário). No caso desta TCE, restaram presentes os quatro requisitos para a responsabilização subjetiva do responsável,

quais, sejam: conduta do agente omissiva e comissiva, culpa em sentido estrito, dano e nexos de causalidade entre a conduta e o dano.

48. Como é cediço, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizando-se mediante a presença de simples culpa, em sentido estrito. Assim, não se faz necessária a caracterização de conduta dolosa, má-fé ou locupletamento do gestor para que este seja responsabilizado perante o TCU (Acórdãos 1316/2016-TCU-Plenário, 1358/2008-TCU-Plenário, 1465/2016-TCU-Plenário, 3398/2007-TCU-Segunda Câmara e 6943/2015-TCU-Primeira Câmara).

49. Portanto, não há que se falar em natureza subsidiária da culpa *in elegendo/vigilando*, em que primeiro responde o agente executante e depois o agente delegante.

50. 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).

51. A alegada impossibilidade de se responsabilizar o Secretário de Estado não encontra respaldo na jurisprudência desta Corte. O Secretário de Estado não é considerado agente político, conforme entendimento esposado no Acórdão 1467/2007-TCU-Plenário, na Decisão Plenário-TCU 180/1998 e nas seguintes decisões:

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 conseqüências desses atos. Acórdão 1132/2007 – TCU – Plenário

52. A solidariedade do agente público [que praticou o ato irregular] com o terceiro [que como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato] decorre da concorrência para o cometimento do dano apurado, a teor do art. 16, inciso III, alínea ‘c’ e §2º, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992.

53. A conduta do recorrente, como já examinado, contribuiu decisivamente para a ocorrência do débito apurado nestes autos e a motivação de sua responsabilidade solidária consta dos ofícios citatórios do responsável, do voto condutor e da parte dispositiva do Acórdão 1314/2009-TCU-Plenário [art. 12, inciso I e art. 16, inciso III, alínea ‘c’ e §2º, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992] (peça 5, p.2, peça 105, p.16/17 e peça 107, p.32/34 e 36):

### Citação

Em cumprimento ao Despacho prolatado pelo Excelentíssimo Ministro-Relator BENJAMIN ZYMLER no processo em epígrafe que trata de Tomada de Contas Especial instaurada por esta Secretaria em cumprimento à Decisão nº 1.112/2000-TCU-Plenário, de 13.12.2000... fica Vossa Excelência, na qualidade de titular da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Sete/DF), à época dos fatos, executor do Convênio nº 005/99 com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Gestor do PEQ/DF-1999, como um todo, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei nº 8.443/92, combinados com o art. 153, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **citado solidariamente com os responsáveis adiante identificados** e pelos limites para cada um apontados para, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência deste expediente, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), as quantias ao final apresentadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, **tendo em vista a inexecução parcial do Contrato CFP nº 009/99**, firmado entre a Sete/DF e a Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal (ALA)...

### Voto

Depurando-se os dados apresentados, verificou-se que do total de 5.675 treinamentos propostos, foram contabilizados 2.443 treinamentos indevidamente, representado uma inexecução de 43,05%, equivalente a R\$ 415.324,87.

Assim, por não apresentar os documentos comprobatórios da execução integral do objeto contratado, cabe a condenação pela parcela impugnada. [...]

Cabe verificar aqueles que devem responder pelo débito solidariamente. [...]

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

De acordo com o art. 29 do Regimento Interno da Sete, aprovado pelo Decreto 19.875/98, as principais atribuições do Secretário são: coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e praticar os atos delas decorrentes; cumprir e fazer cumprir a legislação vigente; coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da Secretaria; homologar e adjudicar o objeto de licitação em qualquer modalidade oriunda da sua Pasta.

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

### Acórdão

9.2. julgar irregulares, **com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘c’, 19, caput, 23, inciso III, da Lei no. 8.443/1992**, as contas dos Srs. Wigberto Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, Marise Ferreira Tartuce, Marco Aurélio Borges de Lima e da Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal — ALA, **condenando-os solidariamente ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas**, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, a partir das respectivas datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT, das quantias devidas, nos termos do art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU; [...]

[destaques acrescidos]

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

---

**Da análise de responsabilidade do ex-Secretário em relação à fiscalização do contrato 9/1999, firmados entre a Seter/DF e a ALA**

Argumentos

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

(a) o Uniceub (contratado pela Seter/DF) era responsável pela fiscalização dos contratos no âmbito do PEQ/DF-1999, de acordo com a proposta do Uniceub, justificativa para contratação direta [baseada na inquestionável reputação ético-profissional do Uniceub], e cláusulas contratuais (peça 281, p.3/4);

(b) o Uniceub não poderia alegar desconhecimento das entidades que deveria fiscalizar [por falta de informação da Seter/DF], porque a relação dessas entidades foi publicada no DOU/DF, e porque essa relação também constava dos relatórios do Uniceub (peça 281, p.3);

(c) os relatórios parciais do Uniceub não indicaram diferença entre o quantitativo de alunos matriculados e aqueles contabilizados na verificação *in loco*. Possível desconformidade foi apresentada apenas no relatório final do Uniceub, de dezembro de 1999, cuja avaliação se deu por meio de amostragem [critério não fidedigno], o que também confirma a falta de fiscalização de algumas entidades por parte do Uniceub. Assim, o conhecimento intempestivo desta divergência pela Seter/DF inviabilizou a adoção de medidas corretivas, porquanto as verbas já haviam sido repassadas para as entidades contratadas (peça 281, p.4 e 17/18);

(d) houve erro no acórdão recorrido, que o condenou ao ressarcimento de dano ao erário, sem atenuar/eximir sua eventual responsabilidade na fiscalização contratual, considerando a incontestável culpa do Uniceub neste processo (peça 281, p.4/5);

(e) o Uniceub tentou junto ao Poder Judiciário anular seu contrato com o Distrito Federal [contrato 026/PE/CFP/99] a fim de se isentar de responsabilidade. Todavia, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal ratificou as obrigações fiscalizatórias do Uniceub (peça 281, p.5/6);

(f) segundo esta decisão judicial, caberia ao Uniceub verificar a conformidade da prestação dos serviços e da alocação dos recursos necessários, para assegurar o cumprimento do objeto contratado, bem como caberia à Seter e seus agentes, a supervisão do contrato firmado com o Uniceub (peça 281, p.5/6); e

(g) o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego, juntado à contestação da União no mesmo processo judicial, ratifica a obrigação do Uniceub de auxiliar no controle das ações do Planfor (peça 281, p.6).

Análise

56. A alegada contratação do Uniceub não tem o condão de afastar o papel fiscalizatório da Seter/DF, tendo em vista que uma das irregularidades pelas quais o ex-Secretário fora citado foi (peça 5, p.3):

5) irregularidades decorrentes do Contrato CFP nº 026/99, firmado com o Centro de Ensino Unificado de Brasília (UniCeub), relativas à contratação intempestiva para as atividades de fiscalização e de supervisão/acompanhamento do contrato da ALA, sem a especificação clara e precisa da extensão e abrangência da fiscalização, das informações que constariam dos relatórios mensais e semanais que seriam enviados à Seter/DF, dos contratos/ações a serem fiscalizados e da ausência de providências diante dos indícios de irregularidades apresentados nos relatórios parciais do UniCeub (conforme descrito nos parágrafos 76/96, 123/125);

6) ausência de fiscalização efetiva e de supervisão/acompanhamento por parte do UniCeub sobre a execução do contrato firmado pela Seter/DF com a ALA, produzindo conclusões não fidedignas sobre os resultados das ações de educação profissional, no âmbito do PEQ/DF- 1999 (conforme descrito nos parágrafos 88/106, 123/126);

57. Consta do Relatório que precedeu o acórdão recorrido, que (peça 107 p.27):

O atraso na contratação e as falhas de execução do UniCeub, longe de constituir aspecto de menor importância, consiste em prova da inoperância na supervisão do programa, vez que o UniCeub foi encarregado de tarefa vinculada a fiscalização do programa como um todo: Competia-lhe, nada menos, que fiscalizar a efetiva execução de cada contrato firmado, de forma, a assegurar que os pagamentos da Seter/DF correspondiam a serviços efetivamente prestados (fls. 79/80, itens 123/126 da instrução inicial).

Reforça o acima, exposto, a circunstância de a simples leitura do primeiro relatório do UniCeub (fls. 182, vol. 8) ser suficiente para evidenciar que não estava sendo cumprida a função estabelecida em contrato, o que exigia medidas corretivas da autoridade superior, que não foram adotadas (item 87 da instrução inicial, fl. 73). As alegações do citado, a esse respeito (fls.364/368), também não lograram derrogar os questionamentos objeto da citação e analisados às fls. 71/77 dos presentes autos.

58. Observa-se 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.**

59. A jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema é a seguinte:

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 de 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

60. 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 de acompanhamento, controle e avaliação das ações previstas, conforme expressa disposição do Convênio n.º 005/99 – MTE/SEFOR/CODEFAT (item 3.2, peça 22, p.3).

61. 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.

62. Conforme alegou o recorrente, nada obstava que o Uniceub, por outros meios, como publicações no DODF, obtivesse informações acerca da existência do contrato com a ALA, mas isso não isenta o recorrente de responsabilidade, considerando que a ele, como já se disse, cabia, em primeira ordem, a fiscalização dos contratos, de modo que eventual falha da entidade fiscalizadora não afasta sua responsabilidade.

63. No voto revisor que orientou o Acórdão 333/2010-TCU-Plenário (TC 003.179/2001-8), o

Ministro Benjamin Zymler explicitou as razões de fato e de direito que impedem que a contratação dessa entidade seja escusa de responsabilidade dos gestores do Seter, *verbis*:

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

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

“Alegações do UniCeub:

Segundo a defesa, consta em todos os relatórios encaminhados à SETER o apontamento de que o fluxo de informações não garantiria a obtenção de dados imprescindíveis as atividades de supervisão, **entrevé 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.** (destaques acrescidos)

64. É de se esclarecer que o papel do Uniceub e sua responsabilidade não foram analisados no Acórdão 1314/2009-TCU-Plenário, mas sim no âmbito da tomada de contas especial instaurada para examinar a execução do Contrato CFP nº 026/99, firmado entre a Seter/DF e o Uniceub (Acórdão 913/2009-TCU-Plenário, TC 003.129/2001-6).

65. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 281, p.58/73), 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 mencionou nada acerca de falhas ou deficiências na execução contratual pelo Uniceub, mormente sobre o contrato firmado com a ALA.

66. O parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Emprego, juntado à contestação da União no mesmo processo judicial, apenas ratifica a atividade auxiliar do Uniceub no controle das ações do Planfor.

67. 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.

### **Da análise de responsabilidade do ex-secretário da Seter, Wigberto Tartuce, em relação à contratação direta da ALA, por dispensa de licitação**

#### Argumentos

68. O recorrente afirma que a contratação direta da ALA por dispensa de licitação, atendeu todos os pressupostos legais, quais sejam: instituição brasileira sem fins lucrativos; incumbência expressa no estatuto ou regimento de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional; e inquestionável reputação ético-profissional (peça 281, p.16).

69. Apresenta decisão judicial, cujo entendimento concluiu pela não violação dos princípios da legalidade e da moralidade, na contratação direta por dispensa de licitação, em caso semelhante ao do presente processo (peça 281, p.8 e 93/104).

70. Entende que a regularidade da contratação da ALA foi aferida administrativa e judicialmente, não podendo o Tribunal de Contas sinalizar entendimento diverso, em homenagem ao princípio da Segurança Jurídica (peça 281, p.17).

#### Análise

71. O responsável foi citado pela inexecução parcial do Contrato CFP nº 009/99, firmado entre a Seter/DF e a ALA, e por outras irregularidades tais como (peça 3, p.5):

- dispensa de licitação para contratar a ALA, em afronta aos arts. 3º, 13, 24, inciso XIII e 26, parágrafo único, incisos II e III da Lei nº 8.666/93; e
- ausência de justificativa para a contratação da ALA, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/DF-1999, em afronta ao princípio da motivação, da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, estampados no art. 3º da Lei nº 8.666/93 c/c inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

72. A análise da responsabilidade do recorrente, sobre a dispensa de licitação e a contratação direta da ALA, consta do Relatório que precedeu a decisão recorrida (peça 107, p.24/26):

#### Análise

O TCDF havia promovido uma auditoria especial na Secretaria do Trabalho do DF, visando subsidiar a elaboração do Relatório Analítico sobre as Contas do Governador de 1996. Na Decisão nº 7488/97, de 04/11/97, o TCDF efetuou uma série de recomendações à Seter/DF, uma delas até

em termos de fácil compreensão, como a de evitar seleções por intermédio de indicação de amigos ou da própria entidade executora do curso.

**Assim, em 1997, o TCDF já havia alertado a Seter/DF para corrigir as falhas verificadas na execução do Planfor, porém não houve preocupação dos dirigentes em atender a decisão daquele Tribunal, fato que reputamos indesculpável para efeito de julgamento da gestão. Conforme será visto mais adiante, várias falhas de 1999 são as mesmas de 1997, destacando-se como reincidências mais graves as seguintes:**

**- contratação de entidades por critérios obscuros, por dispensa de licitação não fundamentada e sem comprovação da inquestionável reputação ético-profissional (art. 24, XIII, da Lei 8.666/93);**

[...]

#### **12. Ausência de justificativa para a contratação da ALA (item 1.3 da citação)**

O item trata da ausência de justificativas para as contratações da ALA e/ou escolha dos projetos propostos por essa entidade, tendo o citado apresentado os seguintes argumentos (fls. 353/357):

A exemplo do item anterior, o citado iniciou sua linha de argumentação procurando atribuir a responsabilidade aos subordinados. Afirmou que a instrução identificou os responsáveis (v.fl. 357) e que a instância competente era a Comissão de Habilitação.

Ponderou que o princípio da isonomia é aplicável somente quando se pode dar tratamento uniforme para situações uniformes, o que não era o caso, em vista de a ALA gozar de prestígio na Capital Federal e que se apresentava perfeitamente capaz para desempenhar seu mister, à exemplo de sua contratação, em idênticas condições na gestão anterior (fl. 355);

Colocou que a contratação da ALA teria sua legalidade atestada pelo TCDF, vez que essas contas teriam sido aprovadas sem ressalvas, além de haver passado pelo crivo do controle interno (fl. 355);

A transferência de responsabilidade pretendida não é cabível, vez que a imputação está sendo efetuada por força da cláusula terceira, item 3.2.8, do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT Nº 005/99-Seter/DF, que determina a obrigação da Seter/DF de “prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN nº 01/97”. Além disso, **a irregularidade prevaleceu para todas as contratações do Planfor/DF em 1999, cujos processos não registram as necessárias justificativas para a escolha dos projetos contratados. Assim, o caso da ALA não é isolado, nem comporta tratamento diferenciado, tanto mais que a peça de defesa não apresentou fatos novos, tornando contraproducente maiores considerações a respeito.**

Relativamente ao TCDF, as suas Decisões contendo determinações e recomendações relativas a procedimentos e práticas administrativas de caráter geral são dirigidas e aplicáveis ao ocupante do cargo e à sua gestão. Não há como, portanto, entender-se que tais Decisões representariam atestados de legalidade ou de legitimidade, tanto mais em se tratando de períodos e gestores distintos.

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

74. Apesar de alegado, o recorrente não trouxe aos autos o comprovante de que a ALA atendeu aos requisitos previstos no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, bem como não apresentou justificativa documental para sua contratação direta.

75. Portanto, o recorrente, na qualidade de titular da Seter/DF, contribuiu com sua conduta

para a contratação direta da Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal-ALA, por dispensa de licitação.

76. Em anexo ao apelo, consta que 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 9/1999 (peça 281, p.93/104). Todavia, não socorre ao recorrente a alegação de que foi reconhecida, por decisão judicial, a legalidade da dispensa de licitação em contrato semelhante ao firmado com a ALA, pois, ainda que tal argumento fosse acolhido, não afasta sua responsabilidade no tocante às falhas de supervisão e coordenação da Seter/DF, na execução do contrato nº 9/1999, motivo determinante do julgamento pela irregularidade nas suas contas e da condenação ao ressarcimento do dano apurado.

### INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

77. Registra-se a revogação de poderes de procuração de Wigberto Tartuce (peça 286 e 271) e a renúncia de mandato de outros procuradores (peça 279 e peça 111, p.19).

78. Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal no novo endereço indicado à peça 287, nos termos do art. 179, §7º, do RI/TCU.

### CONCLUSÃO

79. Wigberto Ferreira Tartuce não conseguiu comprovar a realização de 2.443 treinamentos, correspondente a R\$ 415.324,87 [43,05% do contrato nº 9/1999], conforme todo o conjunto probatório existente nos autos.

80. 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 9/1999, firmados entre a Seter/DF e a Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal - ALA, que era de grande relevância no âmbito da Seter/DF.

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

82. O recorrente, na qualidade de titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF, contribuiu, com sua conduta, para a contratação direta da Associação dos Lapidadores e Artesãos do Distrito Federal – ALA, por dispensa de licitação.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

83. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise dos recursos de revisão apresentado por Wigberto Ferreira Tartuce contra o Acórdão 1314/2009-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer dos recursos de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) encaminhar os autos ao Ministério Público/TCU, conforme despacho de peça 285;
- c) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Distrito Federal, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 31 de outubro de 2016.

(assinado eletronicamente)

**Marcelo T. Karimata**

AUFC – Mat. 6532-3