TC 003.129/2001-6
Apensos: TC 033.089/2010-8, 033.090/2010-6, 033.092/2010-9 e 033.093/2010-5 (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).
Advogada: Melanie Costa Peixoto, OAB/DF 14.585 (procuração à peça 69).
Interessado em sustentação oral: não há.
Sumário: 1 - 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 Centro de Ensino Unificado de Brasília (Uniceub). Execução parcial do contrato e outras irregularidades. Impossibilidade de quantificação do débito. Exclusão da responsabilidade do Uniceub. Contas irregulares dos gestores públicos. Multa. 2 - Recursos de reconsideração e embargos de declaração não acolhidos. 3 - Recurso de revisão. Alegação de ausência da responsabilidade do ex-gestor: condição de agente político; ausência de ato executivo, de atribuição regimental e de culpa *in elegendo*. Alegação de responsabilidade do Uniceub pela execução parcial do contrato. 4 - Análise. Responsabilidade do titular da Seter/DF. Dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do convênio. Dever de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados no âmbito do Contrato nº 26/1999. Culpa *in elegendo* e culpa *in vigilando*. Responsabilidade da autoridade delegante. Secretário de Estado não é considerado agente político. Dano de difícil apuração. Inaplicabilidade de multa pecuniária, prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, à pessoa jurídica contratada. Exclusão da responsabilidade do Uniceub. Não provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF (peças 72/89 e 95), contra o Acórdão 913/2009-TCU-Plenário (peça 52, p. 33/34):

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

9.1. excluir a responsabilidade do Centro de Ensino Unificado de Brasília (Uniceub – CNPJ 00.059.657/0001-87);

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce e Marcus Vinícius Lisboa de Almeida;

9.3. com fundamento no artigo 16, III, c, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos responsáveis Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marcus Vinícius Lisboa de Almeida e Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes;

9.4. aplicar aos Sres Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marcus Vinícius Lisboa de Almeida e Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes, com base no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, multa individual no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações.

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

HISTÓRICO

2. Esta TCE foi instaurada em atendimento ao disposto na Decisão TCU- Plenário n° 1.112, de 13/12/2000. Referido Decisum foi adotado em virtude de terem sido detectados sérios indícios de malversação de recursos federais repassados ao Distrito Federal, no exercício de 1999, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador — Planfor. O Tribunal julgou necessário delimitar a extensão das responsabilidades dos agentes públicos e privados envolvidos, com vistas a promover o devido ressarcimento ao Erário e a aplicar as sanções cabíveis. Com esse desiderato, foram instauradas 42 TCEs, cuja instrução ficou a cargo da 5ª Secex.

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

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

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

6. Nesta assentada, cuida-se do contrato n° 26/1999 (peça 12, p. 20/23), firmado entre o Centro de Ensino Unificado de Brasília [Uniceub] e a Seter/DF, no valor total e histórico de R$ 450.000,00, sendo R$ 266.415,22 recursos do FAT e R$ 183.584,78 recursos do Governo do Distrito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

Federal (peça 12, p. 24), tendo por objeto a realização de projeto especial de supervisão e acompanhamento técnico gerencial das ações relativas ao Planfor/99 que seria efetivado mediante a execução das programações propostas pelo UniCeub.

7. A unidade técnica concluiu, entre outras irregularidades, pela inexecução parcial do objeto do contrato [sem a caracterização de débito], responsabilizando o ex-Secretário da Seter [Wigberto Tartuce], a chefe do Departamento de Educação para o Trabalho [Marise Tartuce], o executor técnico dos contratos [Marcus Vinicius Lisboa de Almeida] e o ordenador de despesas [Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes] (peça 49, p. 10/40).

8. O Ministério Público/TCU e o Relator *a quo* concordaram com a proposta oferecida pela unidade técnica (peça 49, p. 42 e peça 51, p. 33/34).

9. Acolhendo o voto do Relator *a quo*, o Tribunal julgou irregulares as contas dos responsáveis [Wigberto Ferreira Tartuce, Marise Ferreira Tartuce, Marcus Vinicius Lisboa de Almeida e Marco Aurélio Rodrigues Malcher Lopes] e aplicou-lhes multa individual no valor de R$ 5.000,00 no Acórdão 913/2009-TCU-Plenário (peça 52, p. 33/34).

10. Inconformados com a decisão, Wigberto e Marise Tartuce apresentaram recurso de reconsideração (peças 57/60), que foram examinados e lhes negado provimento no Acórdão 248/2010-TCU-Plenário (peça 53, p. 22).

11. Por meio dos Acórdãos 620/2010-TCU-Plenário e 2.543/2010-TCU-Plenário (peça 53, p. 48 e peça 56, p. 31), o Tribunal rejeitou os embargos de declaração interpostos por Wigberto e Marise Tartuce (peças 61/63).

12. O Acórdão 140/2011-TCU-Plenário retificou, por inexatidão material, o número do CPF de Marcus Vinicius Lisboa de Almeida, mantendo-se inalterados os demais termos dos Acórdãos 913/2009, 248/2010 e 620/2010, do Plenário (peça 56, p. 55).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

13. Esta Serur, preliminarmente, propôs o não conhecimento do recurso de revisão por sua intempestividade (itens 2.2 e 3.1 da peça 91 e peças 92/93).

14. Wigberto Tartuce apresentou argumentos relacionados à tempestividade do recurso de revisão, alegando em síntese que a correção do número do CPF de Marcus Vinícius Lisboa de Almeida, por inexatidão material, feita no Acórdão 140/2011-TCU-Plenário foi incorreta, pois o equívoco identificado implicou vício processual, com prejuízo ao direito subjetivo do recorrente (peça 95, p. 2/3).

15. Assim, requereu a devolução do prazo, de outubro de 2010 até a publicação do Acórdão 140/2011-TCU-Plenário, para tornar tempestivamente admissível o Recurso de Revisão (peça 95, p.3).

16. Em seguida o representante do Ministério Público/TCU manifestou-se da seguinte forma (peça 96):

> O erro no CPF não é capaz de ensejar nulidade da decisão, visto que o nome do responsável estava corretamente grafado, mantendo a possibilidade de identificação. Somente dá ensejo à anulação do feito se o erro na identificação for capaz de causar cerceamento do direito de defesa, nos termos do art. 171 do Regimento Interno do TCU, o que não ficou demonstrado nos autos. Mesmo que se procedesse com tal demonstração, a anulação afetaria apenas os atos relacionados ao Sr. Marcus Vinícius Lisboa de Almeida. O ora recorrente não tiraria proveito da decretação da nulidade, em razão de orientação expressa no Regimento Interno dessa Corte, art. 175, parágrafo único: "A nulidade de uma parte do ato, porém, não prejudicará as outras que dela sejam independentes".
>
> Embora os elementos adicionais acostados à peça 95 não sejam capazes de ensejar a nulidade do Acórdão 140/2011-TCU, entendo que de forma excepcional o termo a quo da contagem de prazo para os recursos seja a data de publicação do Acórdão 140/2011 – Plenário no Diário Oficial da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

> União, dia 22/02/2011, ocasião na qual o julgado se revestiu de caráter definitivo. Assim, pode-se evitar questionamentos futuros acerca a legalidade do presente processo.
>
> Deste modo, verifica-se que o recurso, entregue pelo embargante em 23/11/2015, pode ser tempestivo, uma vez que recebido dentro do prazo de cinco anos previsto no art. 288, caput do Regimento Interno do TCU.
>
> Diante do exposto, este Representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se por que seja conhecido o presente recurso de revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce.

17. A Ministra-Relatora Ana Arraes, acolhendo o parecer precedente, admitiu o recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo (peça 97).

EXAME DE MÉRITO

18. Delimitação.

18.1. Constitui objeto de análise definir se: a) há responsabilidade do ex-secretário pela inexecução parcial do Contrato nº 26/1999; e b) há responsabilidade do Uniceub, perante o TCU, pela inexecução parcial desse contrato.

19. Preliminarmente, importa conhecer a irregularidade pela qual o recorrente busca se desincumbir. Assim, transcreve-se o exame conclusivo da unidade técnica, acolhida pelo Tribunal, sobre a inexecução parcial do Contrato nº 26/1999 [peça 51, p. 13/16 e itens 29/60 da peça 3, p. 10/18]:

> 38. Segundo a proposta do CEUB, os resultados dos trabalhos ocorreriam por meio de oito relatórios mensais, com detalhes sobre o desenvolvimento do mês, 32 (trinta e dois) relatórios semanais com informações mais importantes sobre o desenvolvimento da semana, entre outros (fls. 35 e 42, vol. 1).
>
> 39. Ao analisar os documentos acostados aos autos, constata-se apenas um relatório situacional, datado de 29/9/99, formalizando alguns fatos ocorridos durante a supervisão dos cursos em duas entidades (Coolabora e Instituto Agostin Castejon) (fls. 77/79, vol. 6); em 23/9/99, verifica-se um ofício relatando ocorrência em outra entidade (SINDPD) (fl. 81, vol. 6); ofícios encaminhando relatórios de supervisão e acompanhamento relativo ao meses de julho, agosto novembro, setembro outubro e dezembro e relatório final de supervisão e acompanhamento (fls. 127, 129, 131, 133, 135 e 137 vol. 6). **Todavia, não se verifica nenhum relatório semanal, o que configura inexecução parcial do contrato em análise, uma vez que o principal objetivo do contrato descrito em sua proposta era comprovar em campo o cumprimento dos contratos pelas entidades executoras contratadas pela Seter/DF**, quanto a todos os aspectos neles definidos.
>
> 40. Com o intuito de cumprir o objeto do contrato, o CEUB também apresentou à Seter seis Relatórios de Supervisão e Acompanhamento, relativos aos meses de agosto de 1999 (fls. 161 a 182, vol. 5), relatório de supervisão e acompanhamento relativo ao período de 30 de julho a 30 de setembro de 1999 (fls. 215 a 253, vol. 5), relatório parcial, síntese (fls. 253 a 261, vol. 5), outubro de 1999 (fls. 262 a 295, vol. 5), novembro de 1999 (fls. 296 a 322, vol. 5), dezembro de 1999 (fls. 323 a 361, vol. 5) e Relatório Final (fls. 362 a 431, vol. 5). **Entretanto, esses relatórios não contêm informações precisas e objetivas aptas a subsidiar a Seter sobre a execução dos contratos e dos cursos realizados pelas entidades executoras do PEQ/DF-1999**. O relatório parcial de supervisão de agosto/1999, datado de 12/9/1999 e relativo ao período de 30/7 a 31/8/1999, contém constatações importantes sobre as atividades de 7 entidades que foram objeto de acompanhamento (fls. 163 e 182 vol. 5).
>
> 41. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

42. Nesse relatório parcial, o CEUB destacou a forte rejeição ao preenchimento do questionário do aluno, considerado longo, cansativo e fora da realidade da metodologia 'in company' e da clientela (fl. 174 vol. 5). Além disso, o fato de os cursos já estarem em fase de conclusão, nas primeiras semanas do projeto, gerou atropelos e correria devido à demora no envio de dados para o CEUB e à insuficiência de informações, o que ocasionou visitas além das programadas e o desconhecimento de professores e donos de estabelecimentos quanto às atividades do Projeto Avança Brasília.

43. No relatório de setembro/1999, consta que os alunos da entidade Coolabora estavam fazendo dois cursos ao mesmo tempo e que havia troca constante de alunos de uma sala para outra, o que não foi comunicado como irregularidade nem maculou as conclusões pela regularidade dessa execução (fl. 191, vol. 5). O teor dos relatórios parciais deixa a impressão de que a preocupação maior do CEUB era aplicar os questionários que viriam a ser tabulados pela Fade/UFPE. Percebe-se, ainda, que as conclusões dos relatórios do CEUB contradizem seus próprios dados/constatações e demonstram negligência na obrigação de auxiliar a Seter na comprovação da execução dos contratos do PEQ.

44. O CEUB relatou, em setembro/1999, que os cursos de HB/HBO, relativos ao projeto ATAQ, tinham baixa freqüência, o que seria justificado pelo pouco interesse dos alunos e pelo fato de haverem sido juntadas diversas turmas numa só (fls. 186, 189 e 191, vol. 5).

45. No relatório de outubro/1999 foi informado que, freqüentemente, a relação de cursos chegava ao CEUB após a conclusão dos treinamentos, invalidando o trabalho de supervisão e acompanhamento (fl. 294, vol. 5). Além disso, foi reiterado que a FTV instruiu as parceiras a juntar turmas para as aulas de HBO (fl. 288, vol. 5). Tais fatos demonstram a negligência da FTV e a omissão da Seter diante dessa informação. Novamente, o Sindhobar não fez parte da lista de instituições supervisionadas e acompanhadas neste período.

46. No relatório de novembro/1999, foi reiterada a informação sobre a intempestividade do envio das RC (Relações de Cursos) pela Seter. Outro problema relatado foi a ausência de distribuição de vale transporte por algumas entidades (fl. 322, vol. 5). Tais fatos ilustram a negligência da Seter e a execução parcial do contrato do CEUB. Mais uma vez, a entidade Sindhobar não foi supervisionada.

47. No relatório de dezembro/1999, informou que os problemas com o fluxo de informações aumentaram, o que exigiu esforços extraordinários para superar as dificuldades. Assim, a supervisão dos cursos só foi possível devido ao levantamento 'in loco', já que 'os inúmeros telefonemas e fax não se mostraram suficientes' (fl. 356, vol. 5). Contudo, consta o expediente formal endereçado à Chefe do DET datado de 10/12/99 (fl. 125, vol. 6) e ao executor técnico datado de 20/12/99 (fl. 123, vol. 6), respectivamente, expondo uma dificuldade tão relevante em tempo exíguo para adoção de medidas saneadoras ou até mesmo após a realização dos cursos (15/12/99). Não há menção à qualquer atitude dos dirigentes da Seter visando solucionar essa questão e nem ao menos constam desses documentos suas assinaturas indicando o recebimento por parte desses responsáveis, o que fragiliza a prova apresentada.

48. O relatório final informou que foram encontrados 19.047 alunos presentes durante a supervisão de um total de 24.822 informados pelos professores (fl. 380, vol. 5). Nesse relatório, o CEUB não deu notícia de qualquer irregularidade na execução do programa. A Copede e a Era de Aquários, entidades em que havia indícios de que alguns cursos foram ministrados somente em 2000, não são mencionadas nos relatórios de turmas fiscalizadas (item 51 desta instrução). Tal fato provaria a inexecução contratual pelo CEUB.

49. **A irregularidade mais grave do CEUB consistiu no não cumprimento da cláusula principal do contrato com a Seter: 'comprovar em campo o cumprimento dos contratos pelas entidades executoras contratadas pela Seter/DF, quanto a todos os aspectos definidos neles'. Afinal, não consta de seus relatórios ou dos autos nenhum documento ou informação dando conta de que alguma entidade tenha descumprido o que foi contratado. Tendo em vista a ausência de registro de que a Seter tenha cobrado do CEUB os relatórios necessários à liberação das parcelas, presume-se que ambos não mostraram interesse em fiscalizar as entidades**.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

50. **Também não constam dos relatórios enviados pelo CEUB informações sobre o adimplemento das obrigações contratuais das entidades executoras do PEQ/99 nem documentos comprobatórios da efetiva distribuição de vales transporte**.

51. **No primeiro relatório apresentado, o CEUB informou que tinha a meta de supervisionar todos os cursos contratados pela Seter no âmbito do PEQ/DF-1999** (fl. 260, vol. 5). A fim de realizar a meta traçada, registrou no Relatório Final que utilizou como método de visitar a todas as entidades e aos locais onde estavam sendo ministrados os cursos para levantamento de informações e aplicação de questionários (fl. 372, vol. 5). **O CEUB supervisionou, por amostragem, 46 entidades, 1.305 turmas e 19.047 alunos**. No entanto, não foram obtidos dados sobre quatro instituições: Ação Social do Planalto – ASP, Associação Beneficente Humanista Era de Aquárius – ABHEA, Cooperativa de Educadores – COPEDE e o Sindicato das Indústrias de Alimentação de Brasília – SIAB (fl. 374, vol. 5).

52. Estranha-se o fato de o CEUB ter sido informado de apenas 19,35% do total de treinandos, pois, de acordo com um dos itens de sua proposta, era de sua competência obter informações sobre os contratos das entidades executoras do PEQ/99, tanto na Seter/DF como nas próprias entidades executoras.

53. O Relatório Final (fls. 372 a 374, vol. 5) descreve as atividades executadas pelo CEUB. Destaca-se, a seguir, algumas dessas atividades:

'Obtenção de informações e documentos junto à Seter, tais como: as cópias dos contratos e planos dos trabalhos a serem desenvolvidos pelas entidades executoras, que se encontram organizados em arquivos e que contribuíram para que as atividades de supervisão e acompanhamento fossem desenvolvidas sobre bases sólidas';

Obtenção de informações junto às entidades executoras, tais como: planejamento de cursos e turmas, através do envio das RC's (relação de cursos), telefone, fax e visita';

'Realização de reuniões com técnicos da Seter, com vistas ao acompanhamento e correções de rumo do Projeto Avança Brasília. Os contatos com os executores técnicos da Secretaria foram constantes e realizados através de reuniões, telefonemas e fax, sempre que necessário'.

54. No entanto, diante das seguintes informações, constantes dos relatórios, conclui-se que essas atividades foram desenvolvidas precariamente pelo CEUB, tendo em vista a devida falta comunicação com a Seter/DF e as entidades executoras:

'Não foram supervisionadas dez turmas pelos seguintes motivos: seis turmas no turno matutino, devido a falhas de comunicação' (fl. 175, vol. 5);

'A não aplicação de questionários nas 39 turmas deve-se aos seguintes fatos: falhas nas comunicações, insuficiência de dados, recusa de professores e alunos em responder os questionários, ausência de professores no local dos cursos e cursos que terminaram antes da data prevista e informada nas RCs (relação de cursos)' (fl. 179 vol. 5);

'Vários alunos estavam fazendo os dois cursos ao mesmo tempo. Não foi informada a quantidade dos mesmos. A quantidade de turmas também não foi possível precisar devido a troca constante dos alunos de uma sala para outra. Devido a falta de informações não foi possível fazer um gráfico sobre a relação entre o total de alunos informados pelo professor e o total de alunos encontrados durante a supervisão' (fl. 171, vol. 5).

55. Diante do exposto, deduz-se que muitos cursos não foram supervisionados. Tal fato deveu-se à falha na comunicação entre o CEUB e a Seter/DF e as entidades executoras, bem como à deficiência das informações constantes dos documentos utilizados para o trabalho.

56. O CEUB constatou indícios de alunos trabalhando durante as aulas, cursos ministrados pela metade ou suspensos antes do término, alunos que não sabiam dos cursos, cursos sem professores ou em locais desativados. No entanto, foi negligente ao afirmar que: 'podemos concluir que os trabalhos tiveram o êxito almejado e que as dificuldades encontradas por todas as instituições do Distrito Federal, aqui tratadas, podem ser consideradas como aceitáveis' (fl. 182, vol. 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

57. Quanto ao total de alunos, o relatório cita como fonte de informação os dados quantitativos fornecidos pelos professores e não o constante do projeto apresentado pelas entidades. Logo, o CEUB não se guiou pelos números definidos nos projetos apresentados à Seter, optando por confiar em informações fornecidas por professores que encontrava nos locais que fiscalizava (fls. 185, 186, 188, 189, 192 e 194, vol. 5).

58. Assim, não obstante as diversas irregularidades apontadas pela instrução inicial quanto à execução do Contrato CFP nº 026/99, parte das obrigações confiadas ao CEUB foi cumprida. **Dessa forma, a inexecução contratual encontra-se delimitada pela ausência da totalidade dos relatórios mensais e semanais constantes da proposta do CEUB, uma vez que em relação a esses produtos não consta o comprovante de execução e de entrega tempestiva à Seter/DF, bem como pelo não cumprimento de fiscalizar em campo a execução de todos os contratos firmados com as entidades parceiras e sua atuação não alcançou a totalidade das instituições executoras do programa. Contudo, após a análise da defesa apresentada, verificou-se ser difícil quantificar o débito, haja vista a inexistência no processo de plano de trabalho executado pelo CEUB, com discriminação dos custos de cada atividade desenvolvida**.

59. Dessa forma, concluiu-se que o CEUB não cumpriu os objetivos descritos em sua proposta, principalmente o de comprovar em campo o cumprimento dos contratos pelas entidades executoras, quanto a todos os aspectos neles definidos**.** (destaques acrescidos)

[...]

Da análise da responsabilidade do ex-Secretário pela inexecução contratual

Argumentos

20. O ex-secretário busca eximir-se da responsabilidade pela inexecução parcial do Contrato nº 26/1999, alegando a condição de agente político, nos seguintes termos:

(a) o recorrente, ex-Secretário de Estado, era agente político, 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 n° 6.650 MC-AgR (peça 72, p. 13/14);

(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 72, p. 14);

(c) o TCU também sedimentou que "a responsabilidade subjetiva não decorre da simples celebração de convênios, mas requer que o agente político pratique 'atos a ele relacionados', hipótese em que se tornará 'pessoalmente responsável pela execução do ajuste'" (peça 72, p. 14);

(d) 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 72, p. 15); e

(e) a condição de agente político do recorrente restou evidente 'na aposição de assinatura no contrato a aprovação e saneamento dos autos pelo Secretário Adjunto, quando despachado os autos pela Diretora do Departamento de Educação para o Trabalho'(peça 72, p. 15).

21. O recorrente sustenta ausência de qualquer ato executivo seu, no âmbito do contrato, sendo que:

(a) o ex-secretário não tinha conhecimento da tramitação dos pagamentos. Todos os relatórios de supervisão do Uniceub foram submetidos diretamente à análise do executor técnico, Marcus Vinícius Lisboa de Almeida, e ao ordenador de despesas, Marco Aurélio R. Malcher Lopes (peça 72, p.15 e peças 85 e 86);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

(b) toda a vinculação administrativa e de relacionamento entre o executor técnico e a Seter/DF era feita na pessoa do Secretário-Adjunto, quem subscrevia os atos relacionados ao Planfor/DF (peça 72, p. 16 e peça 87); e

(c) não há documento nos autos, expedido pelo ex-secretário, de natureza executiva ou administrativa, que tenha influenciado ou realizado as etapas anteriores ou posteriores à contratação do Uniceub (peça 72, p. 16).

22. Assevera que não tinha o dever de supervisionar os demais responsáveis arrolados nos autos, porquanto:

(a) 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 72, p. 8, 17 e 19);

(b) 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 72, p. 8, 17 e 19);

(c) 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 72, p. 8 e 18); e

(d) no Acórdão 1.119/2014-TCU-2ª Câmara, o Tribunal excluiu a responsabilidade do Secretário pela falta de ingerência direta na execução do convênio (peça 72, p. 19).

23. O ex-Secretário assenta que não escolheu o ordenador de despesas, porquanto:

(a) Marco Aurélio R. Malcher Lopes conduzia o PEQ/DF 1999, pertencia ao quadro da Seter/DF, e exercia as mesmas funções relacionadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, antes do efetivo exercício do cargo pelo recorrente na Seter/DF. Ou seja, ele não foi escolhido pelo recorrente (peça 72, p. 8 e 19/20);

(b) não tinha razões para afastá-lo de suas funções, considerando sua experiência no Planfor/DF e que os fatos relacionados à inexecução contratual ocorreram em menos de um ano da sua posse no cargo de secretário (peça 72, p. 19/20); e

(c) a ingerência administrativa de Marco Aurélio Malcher é evidenciada no expediente da Diretora do Departamento de Educação para o Trabalho, Marise Ferreira Tartuce, direcionado ao Secretário-Adjunto, tratando sobre a proposta de contrato do Uniceub (peça 72, p. 8 e peça 79).

Análise

24. Wigberto Tartuce foi o signatário do Convênio MTE/SEFOR/Codefat nº 5/1999 e cabia-lhe "prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/N° 01/1997", nos termos do item 3.2.8 do ajuste (peça 25, p. 7).

25. 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 (Relatoria do Ministro Augusto Nardes), 1.445/2007–TCU-2ª Câmara (Ministro Augusto Sherman) e 1.656/2006–TCU-Plenário (Ministro Valmir Campelo).

26. 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

> 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)

27. 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 25, p. 5/15) e realizados por meio do Contrato nº 26/1999 (peça 12, p. 20/23).

28. A execução do Contrato nº 26/1999 ainda que não tenha sido diretamente conduzida [supervisionada] pelo recorrente, deveria 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, 1.026/2008, 1.693/2003, 1.467/2007, 256/2006, 459/2004, 468/2007, 487/2008 e 640/2006, todos do Plenário desta Corte de Contas, de relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, que trataram de situações idênticas ao do presente processo.

29. Nesse contexto, o argumento de que o recorrente não escolheu, mas manteve servidores nos diversos cargos/funções da Seter/DF, a exemplo de Marco Aurélio R. Malcher Lopes [ordenador de despesas], não socorre à sua defesa, pois tal conduta se amolda exatamente às modalidades de culpa mencionadas.

30. 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 (vide Acórdão 479/2010– TCU- Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro).

31. 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 2.818/2015-TCU-Plenário – Relator Ministro Augusto Nardes
>
> 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 7.477/2015-TCU-Segunda Câmara - Relatora Ministra Ana Arraes
>
> 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 2.360/2015-TCU-Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler
>
> 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 2.059/2015-TCU-Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

> 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 – Relator Ministro Marcos Bemquerer
>
> 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 6.934/2015 – TCU-Primeira Câmara – Relator Ministro Benjamin Zymler
>
> A responsabilização de dirigente máximo pode decorrer de significativa desorganização administrativa no órgão ou entidade, o que configura negligência. Acórdão 2.147/2015-TCU-Plenário – Relator Ministro José Múcio
>
> 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 2.403/2015-TCU-Segunda Câmara – Relatora Ministra Ana Arraes
>
> 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 1.134/2009-TCU-Plenário – Relator Ministro Raimundo Carreiro
>
> A delegação de competência não isenta a responsabilidade do gestor de recursos públicos repassados mediante convênio. Acórdão 2.658/2007–TCU- Primeira Câmara – Relator Ministro Raimundo Carreiro

32. 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 26/1999, 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.

33. 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 6, p. 36 e peça 87, p. 18).

34. Assim, a execução do Contrato nº 26/1999 era também 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.

35. 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 8.028/2016-TCU-Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

36. A responsabilidade do ex-Secretário, ora em exame, está em consonância com o voto proferido pelo Relator do Acórdão 248/2010-TCU-Plenário, o qual negou provimento ao recurso de reconsideração de Wigberto Tartuce (peça 53, p. 19/21).

37. Wigberto Tartuce não é responsável por falhas isoladas, ocorridas por eventual lapso de algum subordinado. Sua responsabilidade emana de um conjunto de atos de execução que passou a ser praticado com infração aos dispositivos legais, de maneira uniforme, por todos os agentes subordinados. Isso só poderia ocorrer diante de falha na supervisão e coordenação, atividades da competência do Secretário.

38. Não socorre à defesa do recorrente a decisão proferida no Acórdão 1.119/2014-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro [TC 020.895/2012-7]. Naqueles autos, o Tribunal reconheceu que ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego não teve qualquer ingerência na contratação da entidade executora, situação diferente da verificada neste processo, em que o ex-titular da Seter/DF participou da contratação do Uniceub, inclusive como signatário do termo contratual (peça 12, p. 23).

39. 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 1.467/2007-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), na Decisão Plenário-TCU 180/1998 (Relator Ministro Iram Saraiva) 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 2.002/2010 – TCU- Plenário – Relator Ministro Raimundo Carreiro
>
> 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, consequentemente, pode ser responsabilizado por atos irregulares relacionados a convênios que tenha assinado, mesmo não sendo seu executor direto. Acórdão 1.323/2009-TCU-Plenário – Relator Ministro Valmir Campelo
>
> 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 – Relator Ministro Benjamin Zymler
>
> 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 1.132/2007 – TCU – Plenário – Relator Ministro Benjamin Zymler

40. Mesmo que o recorrente fosse considerado agente político, remanesceria sua responsabilidade nos autos. Os agentes políticos podem ser responsabilizados perante o Tribunal, ainda que não tenham praticado atos administrativos, quando as irregularidades detectadas tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica - Acórdãos 1.625/2015 (Relator Ministro Marcos Bemquerer), 1.016/2013 (Relator Ministro Aroldo Cedraz), 814/2007 (Ministro Ubiratan Aguiar) e 1.464/2008 (Ministro Augusto Sherman), do Plenário; Acórdãos 6.188/2015 (Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

Augusto Sherman) e 65/2006 (Ministro Augusto Nardes), da 1ª Câmara e 5.214/2015, da 2ª Câmara (Ministro Vital do Rêgo), o que se verificou nestes autos.

41. A conduta do recorrente, como já examinado, contribuiu decisivamente para a ocorrência da inexecução contratual e o fundamento de sua responsabilização consta do Relatório e do voto condutor do Acórdão 913/2009-TCU-Plenário (peça 51, p. 22/24 e 33/34):

> **Relatório**
>
> **Item 3 da citação – omissão em não cumprir o que determina os arts. 78, inciso I e II, 79, inciso I e art. 87, todos da Lei nº 8666/93, quanto à adoção de providências necessárias à correção das irregularidades verificadas na inexecução do Contrato CFP nº 026/99, firmado com o CEUB, ou rescisão unilateral da avença** (conforme parágrafos 29/60 da instrução inicial);
>
> Síntese das alegações de defesa apresentadas
>
> 104. O Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, recorrendo ao argumento de que o cargo de Secretário do Trabalho lhe conferia a condição de agente político e que suas atividades por dever de ofício macro-administrativas e políticas de muito maior importância do que as atividades operacionais, as quais regimentalmente atribuídas aos setores e servidores competentes. Nesse sentido, as imputações feitas nos autos não são compatíveis com as suas atribuições definidas no Regimento Interno da Seter, aprovado pelo Decreto n° 19.875/98 (fls. 196/197, vol. p.).
>
> Análise:
>
> 105. Considerando o exposto nos itens 42 a 56 desta instrução, verifica-se que **o responsável mostrou-se omisso, em relação às diversas irregularidades verificadas na execução dos diversos contratos oriundos do PEQ/DF-1999**.
>
> 106. **O Secretário tinha o dever de controlar as atividades de seus subordinados, muitos dos quais diretamente ligados à execução e fiscalização dos contratos não merecendo acolhida a tentativa de transferir a esses a responsabilidade pelas ocorrências que ora são examinadas**.
>
> **Item 4 da citação - não observância dos arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/64, que estipula Normas de Execução Orçamentária, Financeira é Contábil da União, registrando-se autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto e dos requisitos contratuais** (conforme parágrafos 29/60 da instrução inicial);
>
> Síntese das alegações de defesa apresentadas
>
> 107. Segundo a defesa, não houve infração ao disposto no art. 54, § 1°, da Lei das Licitações, pois a padronização dos contratos foi aprovada por meio do Decreto GDF n° 20.127/1999. Acrescentou que o procedimento adotado foi adequado, pois no **livro 'Lei 4320 Comentada' consta que 'nada na Lei 4.320 impede o pagamento de uma parcela por antecipação'** (26a ed. p. 124) e que os dispositivos da Lei não se aplicam a ele, que não era ordenador de despesas (fls. 197/199, vol. p).
>
> Análise:
>
> 108. **A menção ao texto do livro omitiu o final da frase que diz: 'mas a Administração deve precaver -se com cláusula contratual que garanta a realização da obra ou serviço'. No presente caso, não houve essa precaução, pois não foram exigidas garantias. Ademais, os arts. 62 da Lei n° 4.320/1964 e 42 do Decreto n° 93.872/1986 estipulam claramente que o pagamento da despesa só poderá ser efetuado quando ordenado, após a regular liquidação**.
>
> 109. **A recorrente pretensão do responsável de se eximir de sua responsabilidade transferindo-a para seus subordinados não merece acolhida. Fosse o caso de um ou outro pagamento irregular, assistiria razão ao Secretário. No entanto, os pagamentos antecipados consistiram prática regular, fato que não foi negado pelo responsável. Assim, os argumentos apresentados não elidem as irregularidades que lhes são imputadas**.
>
> **Item 5 da citação – inexecução do Contrato CFP nº 026/99 (conforme parágrafos 29/60 da instrução inicial) firmado entre a Seter/DF e o CEUB, segundo a proposta apresentada, parte**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

integrante do contrato, pelas constatações de não cumprimento ou cumprimento irregularidade de cláusulas contratuais.

Síntese das alegações de defesa apresentadas

110. Segundo o defendente, não lhe competia acompanhar a execução contratual em razão do seu cargo Secretário do Trabalho lhe conferia a condição de agente político e que as atividades operacionais são regimentalmente atribuídas aos setores e servidores competentes (fl. 199, vol. p.).

111. Assevera que o Contrato CFP n° 026/99. foi executado, pois recebeu os resultados dos trabalhos do CEUB por meio de relatório final de supervisão e acompanhamento do projeto Avança Brasília de 1999, noticiando as metas quantitativas e qualitativas alcançadas, a abrangência e a inserção social proporcionada por esse Projeto, portanto, cumprido o que afasta qualquer possibilidade de responsabilização por falta de base fática ou jurídica (fis. 200/201, vol. P.).

Análise:

112. Conforme já analisado nesta instrução, **não prospera o argumento do defendente quando imputa aos seus subordinados suas responsabilidades. Também não aproveita à defesa o argumento do agente político, suas atribuições previstas no art. 29 do Regimento Interno da Seter, aprovado por meio do Decreto GDF nº 19.875/199**8.

113. Ademais, ao analisar a defesa do CEUB, constata-se que o Contrato CFP nº 026/99 foi parcialmente cumprido e em decorrência desse descumprimento contribuiu diretamente para as impropriedades detectadas na execução do Projeto Avança Brasília no exercício de 1999, conforme diversos julgados desta Corte de Contas.

114. Assim, deve-se rejeitar as alegações de defesa do Sr. Wigberto, propondo pela irregularidade das contas e a aplicação de multa prevista no art. 58 do Regimento/TCU. [...]

Voto

9. A 5ª Secex, após analisar os elementos contidos nos autos, bem assim as alegações de defesa encaminhadas em resposta às citações dos demais responsáveis, concluiu que a inexecução parcial do objeto do contrato em exame representou prática danosa para os cofres públicos. No entanto, não foi possível quantificar o débito decorrente das irregularidades perpetradas por esses responsáveis, "haja vista a inexistência, no processo, de plano de trabalho executado pelo CEUB, com discriminação dos custos de cada atividade desenvolvida. Assim, não é possível afirmar quanto deveria ser pago pelos relatórios que foram entregues. (fl. 235 v.p.)"

10. A respeito dessa conclusão, a unidade técnica fez as seguintes considerações:

"173. Destaque-se que **os cargos ocupados pelos responsáveis nesta TCE possuíam relacionamento direto ou quase que direto na hierarquia da Seter/DF, de modo que os problemas detectados tanto pelo executor, no caso o Chefe de Gabinete, quanto pela Srª Marise Tartuce, Diretora do DET e irmã do Secretário de Trabalho, deveriam ser levados ao conhecimento do Sr. Wigberto Tartuce**.

173. **Ainda que isso não tenha ocorrido, é possível imputar ao Secretário a culpa na modalidade 'in eligendo' por designar para cargos de sua confiança pessoas que não desempenharam adequadamente suas funções**.

[...]

11. De minha parte, não tenho dúvidas de que as irregularidades detectadas na execução do contrato em comento revestem-se de gravidade suficiente para ensejar o julgamento pela irregularidade das contas dos ocupantes de cargos públicos envolvidos, embora não tenha sido possível quantificar o débito na forma preconizada no art. 210, § 1º, do Regimento Interno. Quanto ao ente privado inicialmente responsabilizado, admito que a situação em apreço guarda similitude com aquela que ocasionou o Acórdão 94/2007 – Plenário, razão pela qual também acolho a proposta de exclusão da responsabilidade do Uniceub.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

12. Diante do exposto, na linha defendida pela unidade técnica e pelo MP/TCU, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

[destaques acrescidos]

42. Nesses termos, demonstrado que a conduta do recorrente contribuiu, de forma decisiva, para a inexecução parcial do Contrato nº 26/1999, não há como afastar a responsabilidade de Wigberto Ferreira Tartuce.

Da análise da responsabilidade do Uniceub, perante o Tribunal, pela inexecução contratual

Argumentos

43. O recorrente alega que o Uniceub deixou de cumprir sua obrigação contratual de fiscalizar, supervisionar e acompanhar as ações do PEQ/DF-1999, com base nos seguintes fundamentos (peça 72, p. 8/13 e 20/23):

(a) o dever de fiscalizar, supervisionar e de acompanhar a execução dos contratos pelas entidades executoras está vinculado à proposta contratual do Uniceub, à justificativa para contratação direta [baseada na inquestionável reputação ético-profissional do Uniceub] e às cláusulas contratuais e disposições legais;

(b) a proposta contratual do Uniceub especifica em detalhes as suas obrigações, inclusive a de fazer inspeção *in loco* dos cursos, nos termos do art. 54, §1º, da Lei 8.666/1993;

(c) a proposta contratual do Uniceub é uma declaração formal de natureza pública e vinculativa da sua responsabilidade para fiscalizar o cumprimento de cada contrato;

(d) a relação das entidades a serem fiscalizadas consta do Anexo I ao Contrato nº 26/1999 e da Resolução nº 90/1999 do Conselho do Trabalho do Distrito Federal. Assim, não há razão para afirmar que o Contrato nº 26/1999 não definiu cada contrato que o Uniceub iria fiscalizar;

(e) os termos contratuais foram claros e precisos, no que se refere à obrigação do Uniceub em fiscalizar todos os contratos relacionados ao PEQ/DF-1999, reconhecida nos relatórios, de acordo com a boa-fé contratual e com a publicidade da relação de entidades cadastradas;

(f) o Poder Judiciário, recorrentemente, vem reconhecendo o princípio da boa-fé contratual, o qual deve ser aplicado ao Contrato nº 26/1999, de forma supletiva, nos termos do art. 54, da Lei n° 8.666/1993;

(g) o Uniceub não juntou prova das tentativas de contato com as contratadas e nem informou, nos relatórios, qualquer desconformidade entre o quantitativo de matriculados e aqueles contabilizados eventualmente na verificação *in loco*. Ao contrário, as conclusões parciais foram sempre satisfatórias;

(h) somente com o relatório final do Uniceub [dezembro de 1999] que a Seter/DF tomou conhecimento de possível desconformidade. Nesse momento, não se pôde efetuar qualquer medida corretiva, visto que o pagamento dos contratos com as entidades executoras já havia sido feito até outubro de 1999;

(i) em 2003, após a imprensa noticiar com fartura as irregularidades nas contratações das entidades fiscalizadas pelo Uniceub, este tentou junto ao Poder Judiciário anular seu contrato com o Distrito Federal [Contrato nº 26/1999] a fim de se isentar de responsabilidade. Todavia, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal ratificou as obrigações fiscalizatórias do Uniceub;

(j) 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

(k) 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/DF;

(l) A omissão do Uniceub, que deveria subsidiar o Distrito Federal no controle das ações no âmbito do PEQ/1999-DF, causou injustamente a condenação múltipla do recorrente em outros processos.

44. O recorrente sustenta a isenção indevida da responsabilidade do Uniceub, com base nos seguintes apontamentos (peça 72, p. 9 e 11):

(a) o dano ao erário foi avaliado em cada um dos contratos firmados com as entidades contratadas, cujo valor foi imputado ao recorrente, em estreita relação de causalidade com a inexecução contratual do Uniceub;

(b) a responsabilidade do Uniceub pelo dano fundamenta-se no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/1992;

(c) o afastamento da responsabilidade do Uniceub pelo débito contrariou o entendimento do próprio Tribunal [Acórdão 2.218/2011-TCU-1ª Câmara - aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica] que, a partir de 2011, adotou uma postura de combate ao abuso de direito de entidades privadas em desfavor da Administração; e

(d) o afastamento da responsabilidade do Uniceub somente poderia ocorrer se fosse negada a vigência dos arts. 69 e 70 da Lei de Licitações [responsabilidade do contratado pelos danos causados à Administração ou a terceiros].

Análise

45. Diversas irregularidades atribuídas ao Uniceub na execução do Contrato nº 26/1999, ora alegadas pelo recorrente, já foram apontadas pelo Tribunal, conforme item 19 desta instrução, a exemplo de:

(a) relatórios sem informações precisas e objetivas aptas a subsidiar a Seter/DF sobre a execução dos contratos e dos cursos realizados pelas entidades executoras do PEQ/DF-1999;

(b) conclusões dos relatórios do Uniceub contradizem seus próprios dados/constatações e demonstram negligência na obrigação de auxiliar a Seter na comprovação da execução dos contratos;

(c) não cumprimento da principal cláusula contratual: "comprovar, em campo, o cumprimento dos contratos pelas entidades executoras contratadas pela Seter/DF";

(d) relatórios sem informações sobre o adimplemento das obrigações contratuais das entidades executoras do PEQ/99 e sem documentos comprobatórios da efetiva distribuição de vales transporte;

(e) supervisão das entidades por amostragem, diferente da meta do Uniceub de supervisionar todos os cursos contratados; e

(f) falha na comunicação entre o Uniceub e a Seter/DF e entre o Uniceub e as entidades executoras.

46. Ocorre que tais apontamentos deveriam ter sido corrigidos, a tempo, pelos gestores da Seter/DF, os quais tinham o dever de fiscalizar e acompanhar a execução do contrato pelo Uniceub, o que não ocorreu. Tal fato foi demonstrado no exame de peças 51, p. 22, nos seguintes termos:

> [...] A simples leitura do primeiro relatório do CEUB seria suficiente para constatar que a entidade não cumpriu o objetivo do contrato, o que exigia medidas corretivas da Contratante, que não foram adotadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

> 101. Competia ao CEUB fiscalizar a efetiva execução de cada contrato firmado, de forma a assegurar que os pagamentos da Seter/DF correspondessem a serviços efetivamente prestados. Ocorre que, quando da elaboração do primeiro relatório, 21 entidades tinham sido contratadas pela Seter para executarem os programas de treinamento, das quais, 7 tinham iniciado os cursos e 1 já havia concluído o treinamento, e, conforme já analisado nesta instrução, o CEUB não conseguiu comprovar toda a execução do Contrato CFP n° 026/99.

47. Outra conduta negligente com a fiscalização do Contrato nº 26/1999 restou caracterizada nos pagamentos efetuados ao Uniceub [peça 3, p. 6] com base nos atestados de execução [peça 27, p. 78; peça 29, p. 15 e 33; peça 31, p. 1 e 91], os quais, de fato, não verificaram o adimplemento dos serviços, ao arrepio total da legislação [arts. 62 e 63, da Lei 4.320/1964].

48. Portanto, o Uniceub recebeu a totalidade dos recursos previstos no contrato [R$ 266.415,22, oriundos do FAT; peça 3, p. 6], mesmo não tendo demonstrado execução total do seu objeto, como a apresentação dos relatórios semanais ou o acompanhamento de todos os cursos ministrados pelas entidades parceiras, entre outras obrigações contratuais.

49. Diante da inexecução contratual, a adoção de medidas corretivas far-se-ia necessário, inclusive aquelas contratualmente previstas, como a aplicação de multa ou até a rescisão contratual (vide itens 7 e 8 do Contrato nº 26/1999; peça 12, p. 22). No entanto, os gestores quedaram-se omissos nesse mister.

50. O recorrente contesta o afastamento da responsabilidade do Uniceub, com base nas disposições contidas nos arts. 69 e 70 da Lei de Licitações. Observa-se que o recorrente tenta transferir ao Tribunal sua responsabilidade contratual, pois cabia aos gestores da Seter/DF fazer cumprir a exigência legal-contratual de o contratado (Uniceub) reparar os defeitos ocorridos na execução do Contrato nº 26/1999, o que não aconteceu.

51. Entende-se, portanto, que os gestores da Seter/DF contribuíram, de forma conjunta, omissiva e comissiva, para que o serviço prestado pelo Uniceub restasse deficiente, conforme exame elaborado pela unidade técnica nos itens 98/114 e 146/161 da peça 51, p. 22/24 e 28/30.

52. A tentativa de transferir a responsabilidade do recorrente para o Uniceub não merecer prosperar e, nesse sentido, os argumentos apresentados pelo recorrente [clareza e precisão do objeto contratado; boa-fé contratual; e o Uniceub tinha conhecimento de suas obrigações] são incapazes de socorrer a sua defesa.

53. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 83), 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 do art. 67, da Lei 8.666/1993.

54. A contratação do Uniceub para auxiliar a Seter/DF na fiscalização dos contratos firmados no âmbito do Planfor/DF-1999 observou o mencionado dispositivo legal, de modo que a responsabilidade primeira pela fiscalização era dos gestores da Seter/DF e a responsabilidade do Uniceub subsidiária, porquanto apenas assistia e subsidiava o órgão, nos termos do que dispõe o art. 67, da 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**.

55. 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 2.987/2015-TCU-Plenário – Relator Ministro Marcos Bemquerer

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

> 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 1.925/2015-TCU-Plenário – Relator Ministro José Múcio
>
> 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 – Relator Ministro Augusto Sherman
>
> A responsabilidade da Administração Pública não se exime com a contratação de serviços de supervisão e auxílio no controle da execução contratual. Acórdão 1.930/2006 –TCU- Plenário – Relator Ministro Augusto Nardes

56. 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 nº 005/99–MTE/SEFOR/CODEFAT (item 3.2, peça 25, p. 7).

57. 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, incluindo a execução do Contrato nº 26/1999.

58. 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/DF-1999 (peça 84).

59. A inexecução do Contrato nº 26/1999 indicou a existência de dano ao erário, cuja quantificação revelou-se, face às peculiaridades deste caso, extremamente difícil [nos termos do art. 210, §1º do RI/TCU], já que ausente aos autos a discriminação dos custos de cada atividade desenvolvida pelo Uniceub (vide contrato e proposta contratual do Uniceub – peças 73 e 74 e item 9 do voto condutor do Acórdão 913/2009-TCU-Plenário – peça 51, p. 33). **Ou seja, houve dano, mas não um débito [dano] quantificado.**

60. Assim, apesar de não haver débito a ser imputado aos responsáveis [incluindo o Uniceub], o Tribunal aplicou multa aos gestores, diante da reprovabilidade de suas condutas [art. 58, I, da Lei nº 8.443/1992]. Nesse sentido, seguem as seguintes decisões deste Tribunal:

> É cabível o julgamento pela irregularidade das contas, sem imputação de débito e com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, quando os elementos trazidos aos autos demonstrarem ter havido dano ao erário, mas não for possível a apuração do exato montante do débito ou sua estimativa de valor. Acórdão 2.541/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman
>
> Julgam-se as contas especiais irregulares, mesmo sem imputação de débito, quando o dano ao erário não for efetivamente afastado, mas apenas ausentes os dados necessários para a apuração do exato montante ou para a estimativa do valor do débito. Acórdão 2.699/2013-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman

61. A aplicação de multa ao Uniceub não foi possível porquanto a pena pecuniária, prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, é aplicável exclusivamente aos agentes públicos que praticam atos de gestão e não a pessoa jurídica contratada ou licitante (vide Acórdãos 2.726/2015-TCU-Plenário-Relator Ministro José Múcio, 2.510/2014-TCU-1ª Câmara-Relator Ministro Marcos Bemquerer, 5.954/2012-TCU-1ª Câmara-Relatora Ministra Ana Arraes, 2.374/2015-TCU-Plenário-Relator Ministro André de Carvalho, 639/2014-TCU-1ª Câmara-Relator Ministro Augusto Sherman e 2.161/2010-TCU-Plenário-Relator Ministro Augusto Sherman).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.

62. Não há que se confundir o dano [não quantificado], ocorrido no âmbito do Contrato nº 26/1999 [de responsabilidade dos gestores da Seter/DF e do Uniceub], com o dano verificado no âmbito dos contratos firmados com as entidades contratadas [de responsabilidade dos gestores da Seter/DF e das entidades contratadas].

63. Perante o Tribunal, a responsabilização solidária de terceiro, prevista no art. 16, § 2°, alínea "b", da Lei 8.443/1992, requer que haja a concorrência deste terceiro para o cometimento do dano apurado, o que não houve nestes autos.

64. O alegado Acórdão 2.218/2011-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro José Múcio) tratou da aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, não aplicável ao presente caso.

65. Conclui-se, portanto, que a exclusão da responsabilidade do Uniceub deu-se em razão da ausência de dano quantificado e da inaplicabilidade de multa pecuniária do art. 58 da Lei 8.443/1992 à pessoa jurídica contratada.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

66. Registra-se a renúncia de mandato de procuradores de Wigberto Tartuce (peça 90). Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal no novo endereço indicado à peça 95, nos termos do art. 179, §7º, do RI/TCU.

CONCLUSÃO

67. Wigberto Ferreira Tartuce não conseguiu afastar sua responsabilidade pela inexecução parcial do Contrato nº 26/1999. Na qualidade de titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF, o responsável tinha o dever de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat n° 005/1999 e executados por meio do Contrato nº 26/1999.

68. Da mesma forma, 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 acompanhar a execução do Contrato nº 26/1999, firmado entre a Seter/DF e o Centro de Ensino Unificado de Brasília (Uniceub).

69. A responsabilidade do Uniceub foi excluída nestes autos em razão da ocorrência de dano de difícil quantificação e da inaplicabilidade de multa pecuniária, prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, à pessoa jurídica contratada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a análise do recurso de revisão apresentado por Wigberto Ferreira Tartuce contra o Acórdão 913/2009-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no artigo 35 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência às partes, à Procuradoria da República no Distrito Federal, aos órgãos/entidades interessados, bem como aos demais cientificados do acórdão recorrido.

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 13 de abril de 2017.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57283835.