

## VOTO

Cuidam os autos de Recurso de Revisão interposto por Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretária de Trabalho, Emprego e Renda do DF contra o Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário, o qual julgou suas contas irregulares, com condenação de débito, em solidariedade com outros responsáveis, em face de ocorrência de dano ao Erário na execução do Contrato 77-CFP/99, celebrado entre o Distrito Federal, por intermédio da Seter/DF, e a entidade privada denominada Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda – Senater, no valor de R\$ 380.000,00, cujo objeto foi a realização de projeto de formação profissional.

2. Conforme exposto nos pareceres precedentes, a Tomada de Contas Especial foi instaurada em cumprimento à determinação proferida pelo TCU mediante a Decisão 1.112/2000-Plenário nos autos do TC-003.473/2000-2, processo que cuidou de auditoria que teve por objeto a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 5/99, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, e o Distrito Federal, por meio de sua Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda – Seter/DF. O referido convênio teve por objeto a implementação, no Distrito Federal, do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor no exercício de 1999.

3. O Acórdão 1.026/2008-Plenário foi mantido inalterado após julgamentos de Embargos de Declaração, mediante o Acórdão 383/2009-Plenário, e de Recursos de Reconsideração, mediante o Acórdão 319/2010-Plenário.

4. O recorrente, agora, insurge-se contra essa decisão, alegando, em suma, (i) que comprovou a regular aplicação do gasto; (ii) inexistência de responsabilidade pessoal em relação à habilitação prévia das entidades contratadas e a seleção do Senater, por dispensa de licitação; (iii) inexistência de responsabilidade pessoal em relação à fiscalização do Contrato PE/CFP nº 77/1999 firmado entre a Seter/DF e o Senater e (iv) que não pode ser responsabilizado por dano ao Erário em decorrência de pagamentos por cursos não realizados.

5. O Auditor Federal responsável pela análise, com a anuência do Diretor da Serur, concluiu que o sr. Wigberto Ferreira Tartuce não conseguiu comprovar a execução financeira do montante de R\$ 380.000,00, valor integral do contrato, bem como que sua conduta contribuiu para a contratação do Senater, por dispensa de licitação. Ressaltou, ainda, que 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 PE/CFP nº 77/1999, firmado entre a Seter/DF e o Senater, que era de grande relevância no âmbito da Seter/DF”, propondo, então, a manutenção do acórdão recorrido em razão da “ocorrência de pagamentos por cursos não realizados, por ter agido com culpa, de forma negligente e imprudente, contribuindo para a ocorrência do dano ao Erário”.

6. Por seu turno, o Secretário da Serur propõe que o provimento do recurso para “tornar parcialmente insubsistente o Acórdão 1.026/2008-TCU-Plenário, e de todos que o confirmaram nessa parte, e julgar as contas do recorrente (Wigberto Ferreira Tartuce) regulares com ressalvas, dando-lhe quitação”, argumentando, em suma, haver falhas no documento citatório, bem como não haver configurada a culpa do agente público.

7. Para o MP/TCU, todavia, o documento citatório foi apto a possibilitar a ampla defesa e o contraditório ao recorrente. Porém, entende que as falhas na operação do Planfor eram sistêmicas, sendo escusável a conduta dos gestores do recorrente e dos demais agentes da Seter/DF diante das fragilidades nos controles internos, devendo a responsabilidade recair, na sua visão, unicamente sobre a entidade privada Senater.

8. Feito esse breve histórico, passo a decidir.

9. Preliminarmente, cabe ratificar o conhecimento do recurso realizado pelo então Relator (peça 64) por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e no art. 288 do Regimento Interno.
10. No mérito, concordo com as análises e as conclusões presentes nos pareceres do Auditor Federal e do Diretor da Serur (peças 69-70), incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos breves comentários que farei a seguir.
11. O recurso está pautado principalmente em afirmar a regularidade do gasto, e caso seja considerado ilegal, elidir a responsabilidade pessoal do recorrente frente aos danos identificados.
12. Entretanto, ao analisar as particularidades deste caso concreto, verifico que não foram acostados aos autos elementos suficientes para comprovar a aplicação dos recursos conforme as normas estabelecidas à época e que há nexos causal entre a conduta do recorrente e os danos.
13. Neste caso, conforme já exposto nas decisões recorridas, em especial, no Relatório e no voto condutor do Ministro Benjamin Zymler (peça 18, p.18-25), este Tribunal entendeu que o Senater não comprovou a execução financeira do valor integral do contrato, razão pela qual imputou débito solidário no valor de R\$ 380.000,00.
14. Ressalto que o cálculo do débito foi realizado a partir da operação aritmética simples referente à diferença entre o valor total pago e o valor comprovado, de acordo com o item 3.3 do contrato.
15. Dessa forma, a simples alegação de que houve erro de cálculo nessas contas, sem a fundamentação com documentos capazes de dar lastro a todos os recursos desembolsados não merece guarida por parte desta Corte.
16. Aliás, os normativos infringidos correspondem as mais basilares noções de execução da despesa pública que tratam que a despesa só deve ser paga após a sua efetiva liquidação. Dessa forma, impossível vislumbrar a ocorrência dos cursos objetos da avença quando o relatório final não trouxe informações básicas, tais como datas, locais, nomes dos instrutores, conteúdo programático e carga horária, limitando-se a afirmar que foram ministrados por uma equipe de psicólogos.
17. Ademais, outras incongruências nos documentos, a exemplo de repetições de dados cadastrais ou incompatibilidades entre cargos e idades, já reproduzidas no corpo do relatório e nas decisões recorridas, são indícios de que essas informações foram forjadas com o único propósito de compor o processo da prestação de contas dos recursos.
18. Dessa forma, não há dúvidas sobre a ocorrência do dano ao Erário considerado no processo.
19. Quanto à responsabilização do recorrente, também não há qualquer elemento que consiga elidir o nexo entre a sua conduta e o dano verificado.
20. Como já ficou patente nos diversos processos que tratam desse tema, o recorrente assinou o convênio MTE/Sefor/Codefat 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, sendo, portanto, responsável ante o dever legal de comprovar a boa e regular utilização dos recursos públicos.
21. Nesse ponto, vale a pena repisar trechos das análises do Auditor Federal que instruiu esta TCE, posto que são autoexplicativas:

53. No tocante à decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 68, p.32/47), o julgado não socorre o responsável, porquanto ao final apenas reconhece a prerrogativa da Administração Pública de fiscalizar os contratos administrativos, podendo, todavia, contratar um terceiro para assisti-la, a teor da Lei

8.666/1993. Tal deliberação não menciona nada acerca de falhas ou deficiências na execução contratual pelo Uniceub, mormente sobre o contrato firmado com o Senater.

54. Em face do acima exposto e considerando que a Lei de Licitações não autoriza que a Administração Pública se substitua, nas responsabilidades, por particular contratado para auxiliar na fiscalização, os argumentos apresentados (falhas operacionais do Planfor, MTE não desempenhou sua atribuição fiscalizatória e a Uniceub fora contratada para fiscalizar o contrato celebrado entre a Seter e o Senater) pelo ex-Secretário não têm o condão de afastar a sua reponsabilidade em relação a fiscalização do objeto do contrato.

(...)

70. Os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados pelo recorrente, deveriam ser de seu conhecimento, pois, a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial e, na condição de dirigente máximo do órgão, tinha ele a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Restou, portanto, caracterizado **a culpa nas modalidades in vigilando e in eligendo**, a exemplo dos Acórdãos 784/2008, 903/2009, 1026/2008, 1693/2003, 1467/2007, 256/2006, 459/2004, 468/2007, 487/2008 e 640/2006, todos do Plenário desta Corte de Contas, que trataram de situações idênticas ao do presente processo. Nesse contexto, o argumento de que o recorrente decidiu manter servidores técnicos (estáveis ou nomeados pelo Governador do DF) nos diversos cargos/funções da Seter/DF não socorrem à sua defesa, pois tal conduta do ex-gestor se amolda exatamente às modalidades de culpa mencionadas.

22. Dessa forma, a única conclusão possível é que o “recorrente 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 PE/CFP n° 77/1999, firmado entre a Seter/DF e o Senater, que era de grande relevância no âmbito da Seter/DF”.

23. Em adendo, por concordar integralmente com as percucientes análises do relator **a quo**, reproduzo trechos do Acórdão 1026/2008-TCU-Plenário, em que a responsabilidade do recorrente foi esmiuçada neste caso concreto:

42. Em sua defesa, o Sr. Wigberto Tartuce procurou imputar a seus subordinados parcela significativa da responsabilidade pelas irregularidades ora sob comento. Entretanto, observo que os pagamentos indevidamente efetuados, ainda que não tenham sido diretamente autorizados por ele, deveriam ser de seu conhecimento. A uma, porque a relevância do PEQ/DF induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Finalmente, ressalto que o titular de um órgão deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispunha o art. 1.521, inciso III, do Código Civil então vigente.

(...)

44. Aduzo que o responsável não adotou as providências cabíveis no sentido de sanar as inúmeras e graves irregularidades ora examinadas, o que demonstrou a ausência de controle no órgão.

(...)

47. A alegada impossibilidade de se responsabilizar Secretários de Estado não encontra respaldo na Jurisprudência desta Corte. Ao contrário da tese sustentada pelo citado, o TCU entende que o Secretário de Estado, por não

ser considerado agente político, pode ser responsabilizado quando assina convênios, mesmo não sendo seu executor direto. Para tanto, basta que ele tenha praticado atos administrativos, além do ato de natureza política consistente na decisão discricionária de celebrar um determinado convênio.  
(...)

50. Saliento, ainda, a precariedade das condições de trabalho propiciadas pela Seter aos executores técnicos. Causa espécie que o titular daquela Secretaria não tenha adotado as providências necessárias no sentido de munir esses executores de todas as condições necessárias ao bom e fiel cumprimento de suas atribuições. Afinal, eles eram os responsáveis pelo fornecimento das informações que fundamentaram a liquidação da despesa e o pagamento das entidades contratadas. Acrescento que, ao indicar servidores para o exercício cumulativo de várias funções, o Secretário da Seter praticou um ato imprudente, pois era possível antever que esses servidores não teriam condições de acompanhar a execução de todos esses contratos, o maior dos quais visava treinar 48.000 alunos, que comporiam 1.920 turmas de 25 alunos cada.

24. Com efeito, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, **ex vi** do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu no presente caso.

25. No que tange às propostas oferecidas pelo Secretário da Serur e pelo **Parquet**, verifico que o Plenário deste Tribunal já julgou diversos recursos de revisão interpostos pelo recorrente, em situações similares, nos quais enfrentou as mesmas divergências de entendimento expostas nesse processo, sendo a tese do Auditor Federal para a negativa do recurso vencedora em todas as ocasiões (e.g Acórdãos TCU - Plenário: 2771/2017, 2289/2017, 1.337/2017, 1.336/2017, 1.001/2017, 371/2017, 2.827/2016 e 3.163/2016).

26. Em razão disso, para evitar a repetição, incorporo às minhas razões de decidir, em acréscimo às análises do Auditor Federal, as ponderações feitas nos votos condutores daquelas deliberações.

27. Chamou-me atenção especial o argumento do Secretário da Serur de que haveria nulidade nos documentos citatórios destinados ao recorrente. No entanto, analisando pormenorizadamente os documentos, não vislumbro nenhum prejuízo à defesa. Nesse aspecto, a citação deixou claro que cabia ao titular da Seter/DF, bem como aos outros agentes daquela secretaria também citados, a efetiva gestão dos recursos vindos do MTE e transferidos à entidade privada Senater, conforme fica configurado na análise realizada pelo **Parquet** no sentido de que:

A propósito, calha remeter a ponto do percuciente exame feito pelo titular da Serur acerca do presente recurso de revisão em que se aborda justamente a importância da precisa indicação da conduta do gestor na sua responsabilização por dano. O secretário observa que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi citado nesta TCE por fato (dano ao erário decorrente de inexecução de serviços incumbidos a entidade privada), e não por conduta sua que tivesse redundado naquele fato. Para o secretário, isso traduziria nulidade processual, uma vez que a citação assim realizada prejudicou a defesa do citado. Contudo, entendendo haver “impossibilidade de se retomar o processamento da presente TCE de modo a suprir-lhe as deficiências”, o titular da Serur propõe que se conheça do presente recurso de revisão e que se lhe dê provimento parcial.

Não obstante reconhecer que a explicitação da conduta do citado constitui prática que contribui para a realização dos princípios constitucionais da

ampla defesa e do contraditório, entendo que, no presente caso, a falta dessa explicitação na realização das citações não chegou a traduzir nulidade processual. Isso porque, na oportunidade em que se realizaram as citações, tinha-se a percepção de que coube ao titular da Seter/DF, bem como aos outros agentes daquela secretaria também citados, a efetiva gestão dos recursos vindos do MTE e transferidos à entidade privada Senater. Dessa percepção, derivava a intelecção de que sobre o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce e os demais agentes da Seter/DF recaía a presunção relativa, isto é, que admite prova em contrário (presunção *iuris tantum*), de terem eles dado causa ao dano apontado nesta TCE, cabendo a eles provar o contrário.

28. Para que não parem dúvidas, reproduzo parte do ofício citatório em que fica claro que o recorrente, então Secretário Titular da Seter/DF, foi instado a se defender em razão da sua conduta em face de estar à frente do órgão repassador dos recursos (peça 5, p.16-18):

Em cumprimento ao despacho do Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro BENJAMIN ZYMLER nos autos da Tomada de Contas Especial TC-003.196/2001-9, instaurada por esta Secretaria em obediência à Decisão nº 1.112/2000-TCU/Plenário, de 13/12/2000, processo cujo objeto é a apuração de **possíveis irregularidades na execução do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PLANFOR)** no Distrito Federal, em 1999, fica Vossa Excelência, **na qualidade de Secretário Titular da SETER/DF**, à época dos fatos, 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 ofício, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculadas a partir das datas dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor, em decorrência da inexecução do contrato 077/PE-CFP/99, firmado entre a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Governo do Distrito Federal (SETER/DF) e o Serviço Nacional de Aprendizagem para o Trabalho, Emprego e Renda (SENATER), e pelas **seguintes irregularidades:**

(...)

1. utilização irregular do expediente de dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente o SENATER, no âmbito do PEQ/DF-1999, não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, incisos II e II (item 18);
2. seleção, habilitação e contratação do SENATER como executora no PEQ/DF-1999 sem a devida verificação da qualificação econômico-financeira, compatível com os ----- compromissos que viriam a ser assumidos, assim como da qualificação técnica, da experiência e da reputação para a execução de atividades de formação profissional, em descumprimento à previsão contida nos arts. 3º; 24, inciso XIII; e 31, da Lei nº 8.666/93 (itens 18 e 29);
3. ausência de justificativa para a contratação do SENATER, escolha do projeto e preço proposto por essa entidade, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/DF-1999, em afronta aos princípios da motivação, da isonomia, da impessoalidade e da publicidade, estampados no art. 3º, da Lei nº 8.666/93, a partir dos fundamentos constitucionais (itens 18 e 29);
4. aprovação de projetos, que seriam os próprios objetos dos contratos, sem especificação clara e precisa dos produtos ou resultados esperados e como

seriam realizados os serviços propostos, em afronta aos arts. 54, §1º; e 55, inciso I; da Lei nº 8.666/93 (item 29);

5. contratação com previsão de pagamento antecipado sem caução ou outras garantias reais, contrariando o disposto no art. 62, da Lei nº 4.320/64 e no art. 38, do Decreto nº 93.872/86 (item 29)

(grifou-se)

6. inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos à SENATER, derivados do Contrato nº 077/PE-CFP/99, conforme estabelece a Lei nº 4.320/64, art. 62, e do Decreto nº 93.872/86, art. 38, c/c o art. 12, parágrafo único, 13, inciso II e § 30, III, letra "a", e V, e o art. 59, caput, inciso II, e § 2º do Decreto GDF nº 16.098/94 (item 25);

7. inadimplência contratual em razão da não-comprovação do recolhimento dos encargos previdenciários derivados da execução do Contrato nº 077/PE-CFP/99, conforme estabelece a cláusula 5.2 desse termo, assim como o art. 71, da Lei nº 8.666/93;

8. não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências dos itens 3.3 e 3.4 do contrato, com a apresentação de faturas irregulares e autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto, por intermédio de relatórios i que demonstrassem a execução contratual e o cotejo entre o previsto e o realizado (item 25);

9. designação de executores técnicos em conflito com o princípio administrativo da segregação de funções e a garantia do interesse público (item 29);

10. não comprovação da execução do contrato, tanto por parte da SETER/DF quanto do SENATER, em função da ausência de documentos comprobatórios nos processos, os quais, mesmo após solicitados à SETER/DF e à contratada, durante as investigações realizadas pelo MTE, não foram apresentados ou não foram suficientes para a comprovação do cumprimento das responsabilidades contratuais e legais (itens 18 e 25);

11. ausência de providências visando coibir os desvios ocorridos na implementação do PEQ/DF-1999, em detrimento das obrigações insertas na cláusula 3.2 do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT nº 005/99, no art. 36, inciso I, da IN/STN nº 01/97, no art. 145 do Decreto nº 93.872/86 e as recomendações e determinações feitas pelo TCDF (itens 18, 25 e 29).

29. No que tange às demais considerações trazidas pelo **Parquet**, no sentido de ser possível isentar o recorrente da responsabilidade atribuída, ao longo desse voto, bem como no parecer do Auditor Federal e nas decisões **a quo**, resta claro que na qualidade de titular daquela Seter/DF, deveria ter adotado as providências necessárias no sentido de acompanhar o cumprimento da avença, bem como de estruturar a operação de modo a ser garantida a devida execução do objeto conveniado e a referida prestação de contas dos recursos.

30. Nessa fase, portanto, verifico que o recorrente apenas reproduz, em essência, alegações já desconstituídas ao longo do curso processual, sem trazer nenhum elemento capaz de modificar as decisões anteriores neste processo.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso de revisão e VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de março de 2018.

AROLDO CEDRAZ  
Relator