

VOTO

Admiti o presente recurso de revisão (peça 70), interposto pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, ex-titular da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF), em face do Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário, na forma dos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 288 do Regimento Interno do TCU.

2. O acórdão recorrido julgou irregulares as contas do ora recorrente e condenou-o, em solidariedade com outros responsáveis, ao ressarcimento do débito no valor histórico de R\$ 154.200,80 decorrente de irregularidades na execução do contrato CFP 12/1999 (peça 11, p. 6-12), firmado entre a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Distrito Federal (Seter/DF) e a União Educacional Assembleia de Deus Elim (UEADE), para execução de ações de educação profissional, consistente em diversos treinamentos a serem ministrados para 1.147 alunos, divididos em 50 turmas, com recursos repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no âmbito do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

3. Por meio dos Acórdãos 900/2010 e 1.589/2010, ambos do Plenário, o TCU rejeitou recurso de reconsideração e embargos de declaração, mantendo, assim, os exatos termos do Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário.

4. Conforme transcrito no relatório precedente a este voto, o recorrente argumenta, essencialmente, que (peças 64, 65 e 72):

- i) a União Educacional Assembleia de Deus Elim apresentou documentos que comprovam a regular execução dos cursos previstos no contrato; a metodologia de cálculo, utilizada na apuração de débito, apresenta sérias limitações, carecendo do rigor técnico, além de não atender o art. 210, §1º, inciso II, do RI/TCU e, portanto, não houve dano ao erário;
- ii) a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) aprovou a dispensa de licitação e o Edital 02/1998; não participou da elaboração do edital; não caberia a ele anular ou revogar o edital, de maneira que não havia razão para imputar responsabilidade ao ora recorrente por atos que receberam a chancela da PGDF;
- iii) a existência de falhas na concepção do Planfor no âmbito nacional e a contratação do Uniceub atenuam a responsabilidade do recorrente;
- iv) a responsabilidade do recorrente por dano ao erário fundou-se unicamente na suposta repetição de infrações a normas legais por seus subordinados, critérios subjetivos e contrários às normas do Direito Brasileiro, e o princípio da isonomia não foi observado nas 42 TCEs, pois diante de casos iguais, o Tribunal julgou as contas do recorrente regulares em alguns processos e irregulares em outros; e
- v) o Uniceub é responsável pelas falhas no presente caso, pois, além de ser responsável pela supervisão e acompanhamento gerencial e técnico das ações do PEQ-99, era quem ditava os procedimentos para executar a fiscalização, conforme contrato que celebrou com a Seter/DF.

5. O auditor responsável pela instrução defendeu que as razões recursais não foram suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente e propôs o não provimento do recurso (peça 73), que teve a aquiescência do diretor técnico (peça 74).

6. O titular da Serur sugeriu encaminhamento diverso, consistente no provimento total do recurso para, *“diante das questões processuais e substantivas presentes no caso concreto e a impossibilidade de se retomar o processamento da presente TCE de modo a suprir-lhe as deficiências instrutivas e pelo fato de a obrigação do responsável ter se tornado impossível por ação independente de terceiro”*, tornar parcialmente insubsistentes os Acórdãos 1.856/2005-TCU-Plenário, 900/2010-TCU-Plenário e 1.589/2010-TCU-Plenário e julgar as contas do recorrente regulares com ressalva, dando-lhe quitação (peça 75).

7. O Ministério Público junto ao Tribunal, por fim, manifestou-se pelo conhecimento do recurso, negando-lhe provimento (peça 76).

II

8. Preliminarmente, reforço o destaque do MPTCU acerca de que o Plenário deste Tribunal já julgou vários recursos de revisão interpostos pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, nos quais houve o enfrentamento da mesma divergência de entendimento entre o auditor instrutor e o dirigente máximo da Serur, conforme acima assinalada.

9. O caso desta TCE é similar àqueles apreciados nos termos dos Acórdãos 2.827/2016, 3.163/2016, 371/2017, 1.337/2017, 1.336/2017, 1.001/2017, todos do Plenário, quando esta Corte de Contas não acolheu as teses defendidas pelo titular da Serur relativamente a eventuais nulidades.

10. Em razão disso, para não me estender em demasia na análise deste feito, adoto, como razões de decidir, as ponderações feitas nos votos condutores das deliberações citadas no parágrafo anterior, que enfrentaram as mesmas questões divergentes destes autos, além da instrução do auditor transcrita no relatório precedente, ressaltando que parte dos votos que fundamentaram os Acórdãos 2.827/2016-TCU-Plenário e 1.001/2017-TCU-Plenário foi transcrita no relatório que precede este voto, conforme assinalado na manifestação do *Parquet* de Contas.

III

11. A alegação do recorrente de que não havia razão para lhe imputar responsabilidade por atos que receberam a chancela da PGDF está acompanhada de documentos novos que ensejaram a admissão do presente recurso de revisão.

12. Afirma o recorrente que:

- a) em 1/1/1999, foi nomeado para o cargo de Secretário da Seter/DF, e exonerado em 5/1/1999, por meio de decretos do Governador do Distrito Federal (peça 64, p. 68 e 83, respectivamente);
- b) em 17/2/1999, o então Governador cassou os efeitos do decreto de 5/1/1999 e nomeou-o novamente para exercer o cargo de Secretário da Seter/DF (peça 64, p. 112);
- c) em 28/1/1999, período em que o ora recorrente não estava à frente da Seter/DF, o então Secretário Marco Aurélio Malcher editou portaria que instituiu Comissão de Habilitação para exame da documentação das instituições de qualificação profissional (peça 64, p. 163).

13. O Regimento Interno da Seter/DF, aprovado pelo Decreto 19.875/98, estabelece, em seu art. 29, como atribuições do Secretário (peça 64, p. 31-32): (i) coordenar, supervisionar a execução e avaliar as políticas públicas de trabalho, emprego e renda e praticar os atos delas decorrentes; (ii) cumprir e fazer cumprir a legislação vigente; (iii) coordenar, supervisionar e avaliar as atividades das unidades orgânicas integrantes da secretaria; (iv) homologar e adjudicar o objeto de licitação em qualquer modalidade oriunda da sua pasta.

14. Valem aqui as ponderações feitas pelo auditor instrutor, que teve a aquiescência do MPTCU, no sentido de que o ora recorrente, embora não fosse responsável pela execução direta, tinha a obrigação de exercer a coordenação e a supervisão das ações afetas à Seter/DF.

15. Ademais, permito-me transcrever parte do voto por mim proferido que embasou o Acórdão 1.797/2016-TCU-Plenário, o qual negou provimento a outro recurso de revisão formulado por Wigberto Ferreira Tartuce em situação bastante similar:

5. No curto período em que o ora recorrente permaneceu afastado da Seter/DF, mais precisamente em 28/1/1999, foi publicada a portaria que instituiu a comissão encarregada de elaborar parecer conclusivo sobre o perfil técnico-jurídico das instituições interessadas em prestar os serviços educacionais previstos no PEQ/DF-1999, em face das exigências contidas no plano.

6. Sob os argumentos de que a comissão foi criada em outra gestão e de que não participou da elaboração do Edital 2/98, destinado ao cadastramento de instituições para o atendimento à demanda de ações de qualificação e aperfeiçoamento profissional, o Sr. Tartuce alega que não teve qualquer ingerência na habilitação das entidades interessadas na execução do PEQ/DF-1999.

7. A unidade técnica, no entanto, logrou demonstrar que, embora o ora recorrente não tenha sido responsável por falhas cometidas em outras gestões, competia a ele a supervisão, a coordenação e a avaliação das atividades das unidades orgânicas integrantes da secretaria, consoante previsto no Regimento Interno da Seter/DF. A habilitação e a contratação do Cebracid se deram no período da sua gestão, assim como a execução do contrato. Portanto, sua responsabilização se deu por culpa **in vigilando** e **in eligendo**, como ficou claro nos relatórios e votos que fundamentaram as deliberações do TCU nestes autos.
16. Entendo que o Parecer 5.054/1997 da PGDF (peça 23, p. 27-33) não afasta a responsabilidade do recorrente em vista da dispensa de licitação para habilitação prévia das entidades contratadas e da seleção da UEADE. Tal possibilidade de afastamento de responsabilidade foi rechaçada quando da análise das alegações de defesa do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, nos termos do relatório que antecede a deliberação recorrida (peça 6, p. 33-34), *in verbis*:
- b) o mencionado Parecer da Procuradoria-Geral do Distrito Federal discorreu apenas em tese sobre a dispensa de licitação, sendo claro ao recomendar que o administrador suprimisse a subjetividade que cerca a matéria, mediante a realização de vistorias e a obtenção de atestados e de outros documentos comprobatórios da qualidade dos serviços, além de lembrar a necessidade das justificativas exigidas no art. 26 da Lei nº 8.666, relativas à razão da escolha do executante e do preço, que não constam dos processos de contratação da UEADE (fls. 74 a 80 do vol. 5). Ademais, ponderou que a apresentação desses requisitos apenas ajudava a justificar a opção do administrador. Em consequência, esse parecer não auxilia à defesa, visto que não é conclusivo em relação à situação da UEADE nem à dispensa generalizada de licitação.
17. Portanto, não merecem acolhimento os apelos recursais do recorrente de afastar sua responsabilidade em virtude dos atos emanados pela PGDF.

IV

18. Não assiste razão ao recorrente quanto à alegação de que a União Educacional Assembleia de Deus Elim (UEADE) apresentou documentos que comprovam a regular execução dos cursos previstos no contrato.
19. Esse argumento já havia sido afastado quando da análise das alegações de defesa do ora recorrente, nos termos do voto condutor do Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, esta Corte de Contas, ao analisar a documentação enviada pela UEADE, constatou a participação de 244 alunos nos treinamentos no âmbito do contrato CFP 12/1999 face à previsão de treinamentos para 1.147 alunos. Essa participação comprovada nos autos corresponde a 21,27% do total contratado.
20. Além disso, o Tribunal entendeu que a UEADE comprovou a execução financeira somente dos 21,27% do contrato CFP 12/1999 e concluiu que o contrato não foi integralmente executado no percentual de 78,73% do valor total contratado. Em consequência, imputou débito solidário no valor de R\$ 154.200,80, consoante os termos do voto condutor do Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário (**relator Ministro Benjamin Zymler**), *in verbis*:

11. Após ter sido regularmente citada, a UEADE encaminhou documentos aptos a comprovar a participação de 244 alunos nos treinamentos contratados. Friso não estar sendo considerada a evasão verificada em algumas turmas, pois esse número corresponde ao número de matrículas realizadas não ao número de pessoas que efetivamente concluíram o treinamento sob comento.

12. **O total de alunos comprovadamente matriculados atingiu 21,27% do quantitativo previsto, que era de 1.147. Assim sendo, o débito ora apurado corresponde a 78,73% do valor pago à UEADE, estando demonstrado na tabela a seguir:**

Datas	Valores (R\$)
19/7/1999	46.260,24
14/9/1999	61.680,32
20/12/1999	46.260,24

Total 154.200,80

(...)

14. Com supedâneo no acima exposto, entendo que os documentos acostados aos autos pela UEADE e pelos demais responsáveis não são aptos a demonstrar a integral execução contratual, tendo em vista os indícios de irregularidades detectados nestes autos. Acrescento que os instrumentos de controle comprovadamente falharam na sua função de garantir que um serviço contratado só fosse pago quando efetivamente prestado.
21. Friso que, na presente fase recursal, o ora recorrente não encaminhou documentos com intuito de comprovar a regular execução dos cursos previstos no contrato CFP 12/1999.
22. Assim, acolho o entendimento do auditor instrutor, que teve anuência do *Parquet* de Contas, no sentido de que os documentos apresentados pela UEADE não foram suficientes para demonstrar a execução financeira integral para os cursos previstos no contrato CFP 12/1999 referentes aos 1.147 alunos, tendo sido comprovado efetivamente as despesas relativas a 244 treinamentos.
23. Quanto à metodologia adotada para a quantificação do débito, não assiste razão o recorrente ao afirmar que o método apresenta sérias limitações, carece de rigor técnico e não atende o art. 210, §1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU.
24. Ressalto que o item 3.3 do contrato CFP 12/1999 (peça 11, p. 8) estabelece que 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/DF com as suas competências e atribuições estabelecidas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal (Decreto GDF 16.098/1994 – peça 37, p. 88-92, e peça 38, p.1-14). Por essa razão, considero que tais regras contratuais não foram observadas, pois as parcelas foram pagas (item 24, peça 5, p. 23-24) sem que tivessem sido apresentadas as devidas comprovações.
25. Reforço que os valores identificados como não comprovados são aqueles relativos à diferença do valor total pago e o valor devidamente comprovado, tendo por base fontes primárias sem ter sido utilizada qualquer metodologia de cálculo específica. Portanto, entendo que o débito foi verificado no valor histórico de R\$ 154.200,80, nos termos do art. 210, §1º, inciso I, do Regimento Interno do TCU, e com base em critério objetivo.
26. Assim sendo, não merece acolhimento a argumentação do recorrente de que não houve dano ao erário na execução do contrato CFP 12/1999.

V

27. Discordo de que a existência de falhas na concepção do Planfor no âmbito nacional e a contratação do Uniceub atenuam a responsabilidade do recorrente, conforme alegado às peças 64 e 72.
28. Em relação a esses aspectos, socorro-me ao voto condutor do Acórdão 333/2010-TCU-Plenário (relator **Ministro-Revisor Benjamin Zymler**, TC 003.179/2001-8), cabíveis ao presente caso, *in verbis*:

Note-se que as recomendações do TCDF (Decisão 7.488, de 04/11/1997 - Processo 5.654/1996), a seguir transcritas, visaram evitar a repetição dos erros detectados no Planfor dois anos antes dos fatos analisados nestes autos:

“- promover treinamento visando prover seus servidores das informações referentes às normas de execução orçamentária, financeira e contábil do Distrito Federal, uma vez que **foi observado que os executores técnicos da Secretaria de Trabalho, responsáveis pelos contratos firmados com as instituições de ensino, desconheciam as atribuições a eles conferidas por tais normas, como, por exemplo, atestaram a execução de serviços antes do início dos mesmos**;

- **implantar rotinas de controle** interno com o objetivo de acompanhar os procedimentos adotados pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, em especial, procedimento **para recepção e conferência de comprovantes de despesas realizadas por essas entidades**;
- **promover alteração na forma de atestar a execução de serviços constantes das faturas apresentadas pelas entidades contratadas para a execução dos cursos de qualificação, de forma que tal atestação só pudesse ocorrer após a efetiva execução dos serviços**, conforme as normas de execução orçamentária (Decreto nº 16.098/1994, art. 13, inciso II e § 3º);
- caso necessite antecipar pagamentos, cumprir o estabelecido no § 2º do art. 59 do Decreto 16.098/1994, que regula as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal.” (grifei)

Como dito anteriormente neste Voto, os prejuízos advieram porque não se adotou uma medida óbvia e básica, qual seja, verificar se o serviço foi executado antes de autorizar o pagamento. Essa constatação já havia sido explicitada dois anos antes pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, sendo que o gestor nada fez a respeito. Verifica-se assim que a negligência do gestor ganha contornos mais graves, pois a constatação permitida é que deixou de agir porque não o quis e não porque não sabia que deveria agir. Usando-se termos próprios do direito penal, teria agido o gestor com culpa consciente, grau mais elevado de culpa, ou dolo eventual, pois havia a previsão de que a conduta era ilícita e mesmo assim ela foi adotada. (destaques inseridos)

29. Nesse escopo, entendo caracterizada conduta negligente do recorrente ao não cumprir as recomendações da Decisão 7.488/1997, emanada pelo TCDF dois anos antes da prática dos atos ora inquinados, ainda que tenham sido dirigidas ao gestor antecessor. Tais recomendações tinham o potencial, caso tivessem sido adotadas, de evitar a repetição das faltas ocorridas na gestão anterior e o prejuízo ao erário. Portanto, o fato de a Seter/DF ter seguido normas e procedimentos vigentes e herdados da administração anterior não afasta a responsabilidade do ora recorrente quando esteve à frente daquela secretaria.

30. Também não afastam a responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce quanto à fiscalização do contrato CFP 12/1999, conforme afirmado pelo ora recorrente:

- i) a existência de conjunto de falhas operacionais na aplicação de recursos do Planfor (peça 64, p. 18, 22 e 49);
- b) o MTE detinha as atribuições de coordenação, acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações constantes do Plano de Trabalho, não definiu as diretrizes dos cursos a serem ministrados e tampouco fiscalizou a aplicação dos recursos transferidos (peça 64, p. 16 e 49);
- c) o Uniceub foi contrato pela Seter/DF por orientação do MTE para fiscalizar e comprovar a execução dos contratos pelas entidades contratadas no âmbito do PEQ/DF/99 (peça 64, p. 16-17; peça 72, p. 2 e 4);
- d) o Uniceub é responsável pelos pagamentos indevidos, sem a correspondente comprovação da execução contratual (peça 72, p. 3-4 e 6), devendo ser mantida a responsabilidade daquela instituição no Acórdão 913/2009-TCU-Plenário (peça 72, p. 7-8);
- e) o Juízo da 20ª Vara Federal no Distrito Federal decidiu pela legalidade da contratação direta, via dispensa de licitação, do contrato 059-CFP/99/Seter/DF, cujo objeto é semelhante ao do contrato 12/1999 (peça 72, p. 8).

31. De início, considero processualmente inadequado o pleito recursal para que o Tribunal reveja no presente processo o entendimento firmado no Acórdão 913/2009-TCU-Plenário quanto à responsabilidade do Uniceub, pois tal medida deve ser analisada no âmbito da tomada de contas especial instaurada para examinar a execução do Contrato CFP 026/99 (TC 003.129/2001-6).

32. Friso que o motivo determinante da condenação do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi a constatação de falhas de supervisão e coordenação da Seter/DF, razão pela qual mantenho o entendimento já firmado mediante o voto condutor do Acórdão 2.827/2016-TCU-Plenário, no sentido de que a decisão judicial mencionada pelo recorrente, no processo 2001.34.00.018444-2 (peça 72, p. 68-80), acerca da legalidade de dispensa de licitação de contrato semelhante ao firmado com a UEADE, não afasta a responsabilidade do recorrente.

33. Tampouco afasta a responsabilidade do recorrente a decisão adotada pela 5ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (peça 72, p. 33-49), na medida em que não faz menção a falhas ou deficiências na execução contratual pelo Uniceub, mormente sobre o contrato firmado com a UEADE. Por outro lado, a referida decisão 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.

34. No tocante ao conjunto de falhas operacionais na aplicação de recursos do Planfor, destaco que esse aspecto foi devidamente abordado pelo relator *a quo* quando da análise da conduta dos gestores da Seter/DF. No que diz respeito ao ora recorrente, assim se manifestou o relator em seu voto condutor do acórdão guerreado:

V – Contexto no qual foi executado o Planfor

24. Antes de proceder à análise individual das responsabilidades dos agentes públicos, releva destacar algumas peculiaridades do Planfor. Conforme consignado tanto pela unidade técnica quanto pelo representante do Ministério Público junto ao TCU, esse programa tem funcionado de forma precária em praticamente todo o país, o que tem levado este Tribunal a realizar seguidas auditorias no Ministério do Trabalho e Emprego. Essas fiscalizações têm comprovado a existência de vários problemas operacionais, dentre os quais se destacam o fato de o Ministério não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação. Esse conjunto de falhas operacionais, cometidas por todos os níveis envolvidos no Planfor, compõe um contexto que não pode ser olvidado quando da definição do grau de responsabilidade dos gestores da Seter/DF. Tendo como pano de fundo essas considerações, passo a analisar a conduta desses responsáveis.

(...)

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

43. O Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi o principal responsável pela definição e gestão do PEQ-DF/1999 e pelas contratações ora inquinadas com a pecha de irregularidade. Ele foi regularmente citado com base em indícios de existência das seguintes irregularidades:

- a) utilização irregular do expediente da dispensa de licitação para habilitar e contratar diretamente a União Educacional Assembléia de Deus Elim, no âmbito do PEQ/DF-1999, não observando os preceitos contidos nos arts. 3º; 24, inciso XIII; 26, parágrafo único, incisos II e III; 31; 54, § 1º; 55, inciso VI, e 56 da Lei 8.666/1993; assim como nos arts. 62 da Lei 4.320/1964; 38 do Decreto 93.872/1986 e 8º, *caput* e § 2º, e 12, inciso I, do Decreto GDF 16.098/1994;
- b) inobservância dos requisitos editalícios para a seleção e a habilitação da União Educacional Assembléia de Deus Elim, como entidade executora do PEQ/DF-1999, como dispõem os itens 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 2.7, 2.9, 2.10, 4.1, 4.2 e 4.3 do Edital 2/1998, de 10/11/1998, publicado pela Seter/DF;
- c) apresentação e aprovação de projeto, que seria o próprio objeto do contrato, sem a especificação clara e precisa das datas dos cursos, da carga-horária e do número de alunos que seriam treinados;
- d) assinatura do contrato e emissão de nota de empenho em data anterior à aprovação da proposta apresentada e à autorização da realização da despesa;
- e) ausência de justificativa para a contratação da UEADE ou para a escolha dos projetos propostos por ela, em detrimento de outras 103 entidades habilitadas no PEQ/1999, em afronta aos princípios da motivação, isonomia, impessoalidade e publicidade, estampados no art. 3º da Lei 8.666/1993, a partir dos fundamentos constitucionais, e com inobservância de decisão e recomendações do TCDF;
- f) contratação com previsão de pagamento antecipado sem caução ou outras garantias reais, contrariando os arts. 54, § 1º, da Lei 8.666/1993; 62 da Lei 4.320/1964 e 38 do Decreto 93.872/1986, bem como prevendo objeto impreciso, traduzido pelo projeto proposto;
- g) inobservância das Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil com relação ao atesto das faturas e aos pagamentos feitos à UEADE, derivados do Contrato CFP 12/1999, contrariando o disposto nos arts. 62 da Lei 4.320/1964; 38 do Decreto 93.872/1986 e 12, parágrafo único; 13, inciso II e § 3º, inciso III, letra “a”, e inciso V, e 59, *caput*, inciso II e § 2º, todos do Decreto GDF 16.098/1994;

h) não cumprimento ou cumprimento irregular das exigências do item 3.3 do contrato, configurado pela apresentação de faturas irregulares e pela autorização de pagamentos sem a devida comprovação do cumprimento do objeto, por intermédio de relatórios que demonstrassem a execução contratual e o cotejo entre o previsto e o realizado;

i) não comprovação da execução do contrato, tanto por parte da Seter/DF quanto da UEADE, em função da ausência nos autos dos documentos comprobatórios exigidos no contrato, tais como as fichas de comparecimento dos alunos, os quais não foram apresentados ou não foram suficientes para comprovar o integral cumprimento das responsabilidades contratuais ou legais, em especial a execução da totalidade do número de horas-aula contratado, configurando, assim, a inexecução parcial do contrato;

j) irregularidades decorrentes do Contrato CFP 26/1999, firmado com o UniCeub, relativas à contratação intempestiva para as atividades de fiscalização do contrato da UEADE, não especificação clara e precisa da extensão e da abrangência da fiscalização, não indicação dos contratos e das ações a serem fiscalizados, não fornecimento das informações necessárias à completa realização da fiscalização e ausência de providências diante dos indícios de irregularidades apresentados nos relatórios parciais do UniCeub.

62. Tendo em vista que as irregularidades descritas no parágrafo 43 deste Voto não foram ilididas, à exceção daquela consignada no item 45, entendo que as contas do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce devem ser julgadas irregulares. Considerando ter ficado demonstrado que o ex-titular da Seter/DF agiu com negligência ou imprudência e que sua conduta contribuiu de forma decisiva para a ocorrência do dano sofrido pelos cofres públicos, entendo que lhe deve ser imputada responsabilidade solidária pelos prejuízos decorrentes da inexecução parcial do contrato firmado com a União Educacional Assembléia de Deus Elim.

35. Assim, acolho o entendimento do auditor instrutor, que teve a anuência do MPTCU, de que as falhas operacionais associada ao Planfor não têm o condão de elidir a responsabilidade do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce sobre as irregularidades constatadas nestes autos, inclusive o fato de o MTE não ter definido as diretrizes dos cursos a serem ministrados, não ter fiscalizado a aplicação dos recursos transferidos e ter tolerado a dispensa generalizada de licitação.

36. Considero também que não merece acolhimento o argumento do recorrente, no sentido de afastar sua responsabilidade, em razão de que o Uniceub foi contratado pela Seter/DF por orientação do MTE para fiscalizar e comprovar a execução dos contratos pelas entidades contratadas no âmbito do PEQ/DF/1999.

37. Consoante destacado pelo relator *a quo*, em seu voto condutor do acórdão combatido, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi o principal responsável pela definição e gestão do PEQ/DF/1999 e pelas contratações ora inquinadas com a pecha de irregularidade. Ademais, no relatório que precedeu o Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário, ficou assentado que os relatórios de supervisão e acompanhamento apresentados pelo Uniceub à Seter/DF não continham informações precisas e objetivas aptas a subsidiar aquela secretaria sobre a execução dos contratos e dos cursos realizados pelas entidades executoras do PEQ/DF/1999 (peça 6, p. 21-22, item 24).

38. Além disso, no voto revisor que orientou o Acórdão 333/2010-TCU-Plenário (TC 003.179/2001-8), o **Ministro Benjamin Zymler** explicitou as razões de fato e de direito que impedem que a contratação do Uniceub seja escusa de responsabilidade dos gestores da Seter/DF, *in 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, **entrange 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.**

39. Em vista disso, julgo que eventual falha ou deficiência na fiscalização exercida pelo Uniceub não afasta a responsabilidade do ora recorrente.

VI

40. O recorrente busca eximir-se da responsabilidade pelo dano ao erário decorrente dos pagamentos por cursos não realizados, com fulcro nos argumentos transcritos no item 55 do relatório precedente a este voto, destacando que: (i) sua responsabilidade fundou-se unicamente na suposta repetição de infrações a normas legais por seus subordinados, critérios subjetivos e contrários às normas do Direito Brasileiro; e (ii) o princípio da isonomia não foi observado nas 42 TCEs, pois diante de casos iguais, o Tribunal julgou as contas do recorrente regulares em alguns processos e irregulares em outros.

41. Registro, de início, que este Tribunal instaurou 42 TCEs, inclusive esta, em atendimento ao disposto na Decisão 1.112/2000-TCU-Plenário, em razão de terem sido constatados indícios de

malversação de recursos federais repassados ao Distrito Federal, no exercício de 1999, no âmbito do Planfor. Dessas 42 TCEs, 27 se encontram encerradas e 15 abertas.

42. Os processos encerrados tiveram julgamento das contas regulares, regulares com ressalva e irregulares com débito, enquanto que nos abertos remanesce, por enquanto, o julgamento pela irregularidade das contas, com débito (14) e sem débito (1).

43. Esclareço que esta Corte, no julgamento das 42 TCEs, tem adotado o entendimento expresso nos termos do Acórdão 1.794/2003-TCU-Plenário de julgar regulares com ressalva as contas quando (i) não houver débito quantificado, (ii) não tiver sido imputada aos responsáveis qualquer ação dolosa contra o erário e (iii) não existirem outros elementos que indiquem a existência de condutas merecedoras de especial reprovação.

44. Nesse contexto, não merece prosperar o argumento do recorrente de que as diferentes decisões constantes das 42 TCEs instauradas implicam violação ao princípio da isonomia nos referidos julgamentos, pois os fatos analisados em cada uma daquelas TCEs não são exatamente idênticos.

45. Não se pode falar também de possível violação ao princípio da presunção da inocência, haja vista que o Tribunal condenou o ora recorrente após facultá-lo a oportunidade de apresentar alegações de defesa. Não só isso. Lembro que o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, neste processo, também interpôs recurso de reconsideração, embargos declaratórios e, nesta fase processual, adentrou com recurso de revisão. Portanto, esta Corte de Contas, em observância à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a exemplo dos Mandados de Segurança 28.212/DF e 23.919/DF, ofereceu ao ora recorrente todas as oportunidades de se defender e de demonstrar a improcedência das irregularidades trazidas nesta TCE, dentro do processo legalmente constituído, observando o direito à ampla defesa, ao contraditório e ao devido processo legal.

46. Ademais, como bem ressaltado pelo auditor instrutor, o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce foi o signatário do convênio MTE/Sefor/Codefat 5/1999 e, nos termos do item 3.2.8 dessa avença, tinha a responsabilidade de “prestar contas dos recursos recebidos de acordo com o estabelecido neste convênio, observando o disposto na IN/STN/Nº 01/1997”. Por essa razão, cabia ao recorrente, à época dos fatos, zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do convênio MTE/Sefor/Codefat 5/99 (peça 22, p. 52-54; peça 23, p. 1-11) e realizados por meio do contrato CFP 12/1999 (peça 11, p. 6-12), independentemente de eventuais imperfeições na operacionalização do Planfor.

47. Ainda no que tange à responsabilização do Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, merece destaque o entendimento do Relator *a quo* expresso nos termos do voto condutor da deliberação guerreada, *in verbis* (peça 6, p. 49-52):

47. 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 demonstrada no parágrafo anterior deste Voto, induzia a um acompanhamento especial. A duas, porque as falhas sob comento não decorreram de atos isolados de um ou de outro servidor, mas de condutas praticadas por praticamente todos os servidores da Seter/DF que estavam envolvidos com o controle da execução do PEQ/DF-1999. A três, porque, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados. Afinal, em conformidade com o disposto no art. 105 da Lei Orgânica do DF, compete aos Secretários de Governo, além de outras atribuições estabelecidas naquela Lei Orgânica e nas demais leis, exercer a orientação, a coordenação e a supervisão dos órgãos e das entidades da administração do Distrito Federal, na área de sua competência.

48. As falhas detectadas no processo de seleção e contratação das entidades, bem como as irregularidades verificadas durante a execução dos contratos sob comento, apontam para um quadro de descalabro administrativo, o qual decorreu, em grande parte, da conduta omissiva do então titular da Seter, que não forneceu aos seus subordinados os meios materiais e o treinamento necessário ao fiel desempenho das

atribuições daqueles servidores nem deu cumprimento às seguidas determinações exaradas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

(...)

53. Em consonância com as lições doutrinárias acima citadas, esta Corte tem entendido que compete ao administrador público controlar de forma efetiva as atividades de seus subordinados. Nesse sentido, cito os seguintes trechos da Decisão 58/2001 - Plenário (TC 275.079/1997-0), *in verbis*:

(...)

57. 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.

(...)

59. Ademais, consoante o disposto na Decisão Plenário 180/1998, são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos Municipais (nesse último caso, quando assinam convênios mas não são seus executores diretos). Ressalto que, caso esses agentes políticos pratiquem atos administrativos, eles podem ser responsabilizados pelas consequências desses atos. No presente caso, o então Governador do Distrito Federal, Sr. Joaquim Domingos Roriz, não foi incluído no rol de responsáveis porque não praticou atos administrativos, mas apenas atuou politicamente ao celebrar o convênio firmado com o MTE.

(...)

61. 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.

48. Assim sendo, não merece acolhimento a tese do recorrente de impossibilidade de responsabilizá-lo por ter ocupado a função de secretário de estado. Deliberações emanadas pelo TCU, por outro lado, consideram que quem exerce tal função não é considerado agente político, a exemplo do Acórdão 1.467/2007-TCU-Plenário e da Decisão 180/1998-TCU-Plenário.

49. Tampouco se sustenta a alegação do recorrente de que o Tribunal feriu o princípio da isonomia, quando condenou o Sr. Wigberto Ferreira Tartuce (gestor público) e excluiu a responsabilidade dos dirigentes da UEADE (entidade contratada). Neste caso, a UEADE como pessoa jurídica contratada foi responsabilizada perante a Administração por ter concorrido para cometimento do dano ao erário que resultou no débito quantificado nos termos do Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário. Ressalto, contudo, que, neste processo, não estavam presentes as circunstâncias necessárias que levassem à desconstituição da personalidade jurídica da UEADE, medida considerada uma exceção (Acórdãos 1.512/2015-TCU-1ª Câmara e 2.267/2015-TCU-1ª Câmara).

50. Outro ponto importante diz respeito às decisões do Superior Tribunal de Justiça prolatadas no âmbito das ações de improbidade administrativa, baseadas na Lei 8.429/1992, citadas pelo recorrente a fim de afastar sua responsabilidade na presente TCE. Sobre esse aspecto, registro que o STF decidiu que ação civil pública, baseada na Lei 8.429/1992, não retira a competência do TCU de instaurar a devida tomada de contas especial, bem como destacou a independência das instâncias civil, administrativa e penal, nos termos da decisão sobre o Mandado de Segurança 25.880/DF. Ademais, a jurisdição do TCU vai ao encontro do entendimento da Suprema Corte, a exemplo dos Acórdãos 344/2015, 1.000/2015 e 2.059/2015, todos do Plenário.

51. Friso que são distintas as circunstâncias fáticas, a exemplo da configuração de dano ao erário, apreciadas nos termos dos Acórdãos 2/1997, 5/1999, 1.794/2006 e 2.626/2008, todos do Plenário, e dos Acórdãos 1/1996 e 4/1997, ambos da 1ª Câmara, razão pela qual entendo que não merece acolhimento o pleito recursal, conforme citado à peça 64, p. 47-48, no sentido de afastar a responsabilidade solidária do ora recorrente.

52. Não tem razão o recorrente ao afirmar que o Acórdão 1.856/2005-TCU-Plenário teria contrariado manifestação do representante do MPTCU. O posicionamento do *Parquet* de Contas sempre é considerado, porém, não vincula a tomada de decisão por parte dos ministros desta Egrégia Corte.

VII

53. Informo, por oportuno, que os procuradores constituídos nos autos pelo Sr. Wigberto Ferreira Tartuce, nos termos da peça 66, e que subscreveram o recurso de revisão interposto em 8/5/2015 (peças 64-65), renunciaram ao mandato conforme peça 71 juntada aos autos em 17/12/2015. Assim, as futuras notificações deverão ser encaminhadas ao representante legal constituído à peça 61, nos termos do art. 179, § 7º, do Regimento Interno do TCU.

Ante todo o exposto, adoto, como razões de decidir, os fundamentos da instrução do auditor instrutor, que contou com a anuência do diretor da unidade técnica e do representante do Ministério Público junto ao TCU, e VOTO pela negativa de provimento ao recurso de revisão, nos termos da minuta que submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de agosto de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator