

TC 007.523/2008-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro)

Responsáveis: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS (CNPJ 02.077.209/0001-89), Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82), Antonio Sergio Torquato (CPF 684.416.658-34), Raimundo de Sousa (CPF 030.079.328-66) e Sonia Maria José Bombardi (CPF 678.630.008-15)

Procuradores: Márcio de Oliveira Sousa (OAB/DF 34.882, peça 14, p. 19), Mário Amaral da Silva Neto (OAB/DF 36.085, peça 14, p. 19) e outros

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), em desfavor da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (SDS) e dos Srs. Enilson Simões de Moura, Humberto Carlos Parro e Antonio Sergio Torquato, na condição de entidade beneficiária, Presidente da SDS, Presidente da Fundacentro e Diretor de Administração e Finanças da Fundacentro, respectivamente, em razão de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do Convênio SDS 1/2001, celebrado em 31/10/2001 com a SDS, que teve por objeto a capacitação e treinamento para empregadores e trabalhadores acerca de questões referentes à saúde e segurança no trabalho, a fim de diminuir o número de trabalhadores com distúrbios ocupacionais, possíveis afastamentos de trabalho e/ou internações e o número de acidentes e mortes no trânsito (peça 1, p. 36-45).

HISTÓRICO

2. Conforme o disposto nas cláusulas terceira e quarta do termo de convênio (peça 1, p. 38-39), foram previstos R\$ 1.340.450,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 1.072.360 seriam repassados pelo concedente e R\$ 268.090,00 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram transferidos em duas parcelas iguais de R\$ 536.180,00, mediante as Ordens Bancárias 2001OB003714 (peça 1, p. 61) e 2001OB004428 (peça 1, p. 64), emitidas em 7/11/2001 e em 26/12/2001, respectivamente, cujos créditos na conta específica ocorreram em 9/11/2001 e em 28/12/2001 (peça 1, p. 117). Registre-se que os débitos foram apurados considerando as datas de emissão das ordens bancárias e não as datas dos créditos dos valores. No entanto, em decorrência de as importâncias terem sido creditadas dentro do mesmo mês, não houve alteração no valor do débito imputado aos responsáveis e, conseqüentemente, nenhum prejuízo ao prosseguimento deste processo.

4. O ajuste vigorou no período de 31/10/2001 a 28/2/2002 e previa a apresentação da prestação de contas até 29/4/2002, conforme as cláusulas oitava (peça 1, p. 41) e décima quinta (peça 1, p. 43 e 46).

5. A comissão de Tomada de Contas Especial da Fundacentro apontou as seguintes irregularidades em seu Relatório de Auditoria, datado de 16/12/2005 (peça 1, p. 7-30):

a) contratação das duas entidades: Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador e Instituto Gente, com dispensa de licitação, em desacordo com o estipulado no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, tendo em vista que os objetivos sociais das entidades contratadas, de acordo com os seus respectivos estatutos, não guardam relação com os serviços prestados ao convênio (peça 1, p. 14);

b) a publicação no Diário Oficial das dispensas de licitação ocorreu após o término da vigência do convênio, em desobediência ao princípio da publicidade (peça 1, p. 14);

c) o signatário do contrato firmado com a Qualivida, o Sr. Roberto Nolasco ou Carlos Roberto Nolasco Ferreira, também atuava como Coordenador de Projetos da SDS, o que configura favorecimento ilícito (peça 1, p. 17);

d) inexistência de contrato formal com o Instituto Gente (peça 1, p. 17);

e) o Sr. Pedro César Aguilar Peres, coordenador de projetos da SDS, guarda estreito relacionamento com a Sra. Maria Izilda Aguilar Peres, do Instituto Gente, o que configura favorecimento ilícito (peça 1, p. 17);

f) o Sr. Carlos Roberto Nolasco Ferreira, representante da Qualivida, também assinava em nome da SDS, em substituição ao seu Presidente, Sr. Enilson Simões de Moura (peça 1, p. 19);

g) superfaturamento na confecção de fitas de vídeo, perfazendo o total de R\$ 300.000,00, tendo em vista que o Setor de Recursos Instrucionais da Fundacentro (SRI) informou em parecer fundamentado que o custo total estimado para confecção de 5 filmes instrucionais, de aproximadamente 9 minutos cada, seria de R\$ 56.865,00, correspondente a 1/6 do valor apresentado no plano de trabalho e de aplicação do convênio (peça 1, p. 19-20);

h) superfaturamento na confecção do material gráfico, que totalizou R\$ 240.000,00, uma vez que, em pesquisa de mercado, a comissão de TCE apurou que, respeitadas as características dos materiais produzidos e as especificações técnicas, os mesmos produtos não custariam mais de R\$ 83.000,00, conforme o orçamento anexado na peça 1, p. 124-126 (peça 1, p. 20);

i) não houve comprovação da aplicação da contrapartida, no valor de R\$ 268.090,00 (peça 1, p. 21);

j) não houve acompanhamento do convênio no aspecto financeiro, o qual competia ao Sr. Raimundo de Sousa (peça 1, p. 23);

k) não houve acompanhamento das ações técnicas do convênio, o qual estava sob a responsabilidade da Sra. Sonia Maria José Bombardi, Assessora Especial de Projetos (peça 1, p. 24);

l) a comissão deixou consignado em seu Relatório que, ao tentar contato telefônico com várias pessoas constantes do cadastro de participantes nos eventos, teve como resposta a inexistência dos telefones referenciados, a existência da pessoa, mas a negativa da participação no evento, a falta de correlação entre o telefone ou endereço registrado e a pessoa referenciada etc. (peça 1, p. 26);

m) em visita efetuada ao Sesc - Serviço Social do Comércio e à Federação dos Empregados em Turismo e Hospitalidade do Estado de São Paulo, verificou-se que os cursos não ocorreram (peça 1, p. 26-27); e

n) a gerência do Hotel Excelsior informou por escrito a relação de eventos realizados, não constando os cursos da Qualivida (peça 1, p. 27).

6. Em seu relatório, a comissão concluiu no sentido da existência de dano ao erário correspondente à importância total repassada pela Fundacentro (R\$ 1.072.360,00), acrescida do resultado de aplicações financeiras (R\$ 4.780,77), no montante de R\$ 1.077.140,77 (peça 1, p. 27) sob responsabilidade dos seguintes agentes: (i) Social Democracia Sindical (SDS); (ii) Enilson Simões de Moura (ex-Presidente da SDS); (iii) Humberto Carlos Parro (ex-Presidente da Fundacentro); e (iv) Antonio Sergio Torquato (ex-Diretor de Administração e Finanças da Fundacentro).

7. Propôs ainda a abertura de processo administrativo disciplinar para apurar a conduta dos servidores da Fundacentro no exercício de suas atribuições no convênio - senhor Raimundo de Sousa e senhora Sonia Maria José Bombardi. A CGU manifestou-se no mesmo sentido do relatório do tomador de contas especial, certificando a irregularidade das contas (peça 2, p. 101-110).

8. Preliminarmente, em 11/6/2008 (peça 2, p. 126-130), foi proposta a citação solidária dos responsáveis mencionados, pelo débito apontado pela CGU, a partir das datas dos créditos dos recursos financeiros do convênio e pelas irregularidades apontadas no parágrafo 5, alíneas “a” a “i” e de “l” a “n”, desta instrução, bem como foi proposta a realização de audiência dos Srs. Raimundo de Sousa e Sonia Maria José Bombardi, ocupantes dos cargos de Gestor Financeiro e Assessora Especial de Projetos, respectivamente, pelo não acompanhamento do ajuste em questão, conforme as alíneas “j” e “k” do parágrafo 5 desta instrução. As citações e audiências constam dos ofícios à peça 2, p. 131-144, e foram realizadas com base em delegação de competência do então relator, como segue:

Quadro 1- Citações e audiências

Ofício/Secex/SP	Responsável	Alegações de Defesa	Razões de Justificativa
1.427/2008 - peça 2, p. 131-133	Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata	peça 7, p. 2-25 e seguintes; peças 8 e 9	
1.428/2008 - peça 2, p. 134-136	Enilson Simões de Moura	peça 7, p. 2-25 e seguintes; peças 8 e 9	
1.429/2008 - peça 2, p. 137-139	Humberto Carlos Parro	peça 4, p. 2-26 e seguintes	
1.430/2008 - peça 2, p. 140-142	Antonio Sergio Torquato	peça 2, p. 181-192 e 193-199	
1.431/2008 - peça 2, p. 143	Raimundo de Sousa		peça 2, p. 204-205 e 206-235; peça 5, p. 2-12 e seguintes
1.432/2008 - peça 2, p. 144	Sonia Maria José Bombardi		peça 10, p. 2-5 e seguintes; peça 11

Fonte: elaboração própria

9. Após o exame das alegações de defesa e razões de justificativas oferecidas, foi efetuada a primeira instrução de mérito, em 18/5/2009 (peça 2, p. 240-271), ocasião em que se propôs a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis quando de suas citações, visto que não conseguiram demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados no objeto do convênio. Além disso, propôs-se a condenação em débito dos responsáveis, aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos ex-gestores da Fundacentro - Humberto Carlos Parro e Antonio Sergio Torquato, bem como ao então presidente da SDS – senhor Enilson Simões de Moura.

10. Quanto às razões de justificativa oferecidas pelo senhor Raimundo de Sousa e pela senhora Sonia Maria José Bombardi, propôs-se sua rejeição, com a consequente aplicação da multa individual estabelecida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

11. Concordando com a proposição formulada, em 21/8/2009, o representante do *parquet*, Paulo Soares Bugarin, sugeriu, em acréscimo, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 à Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (peça 2, p. 274-275).

12. Na data de 31/1/2011, tendo em vista o incidente de uniformização de jurisprudência, suscitado na apreciação do TC 006.310/2006-0, a respeito da desconsideração da personalidade jurídica das empresas, determinou-se o sobrestamento dos autos até o deslinde da questão incidental suscitada (peça 2, p. 276). No entanto, conforme o Memorando-Circular 1, de 1/8/2011, do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (peça 2, p. 277-278), em virtude de ter decorrido praticamente um ano da abertura do referido incidente de uniformização de jurisprudência e não ter havido resolução da questão suscitada, nem qualquer previsão para sua apreciação, determinou-se o levantamento do sobrestamento do mérito dos processos ali relacionados.

13. Em decorrência, o processo foi reinstruído em 8/7/2011 (peça 2, p. 283-286), ocasião em se propôs a exclusão da responsabilidade do senhor Humberto Carlos Parro, no tocante ao débito solidário e aplicação de multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, sendo sugerida a rejeição das alegações de defesa, mas com aplicação da multa estipulada no art. 58 da Lei 8.443/1992 para esse responsável. Considerou-se que, como dirigente da entidade, sua participação teria se limitado à assinatura do termo de convênio, não sendo razoável lhe exigir o controle total de todos os atos dos subordinados. Relativamente aos demais responsáveis, propôs-se a reiteração dos termos propostos na instrução anterior. Saliente-se que a proposição recebeu pareceres concordantes dos então ocupantes dos cargos de Diretor e Secretário desta Secretaria.

14. Submetido à sua apreciação, em dezembro/2011, o então Subprocurador-Geral do MPTCU entendeu não ser possível afastar a responsabilidade do ex-Presidente da Fundacentro sem que isso aproveitasse o ex-Diretor da entidade, salientando que a proposta de mérito original da Unidade Técnica se adequava melhor ao caso, encaminhamento que mereceu a concordância do representante do MPTCU, motivo pelo qual reiterou os termos do parecer anteriormente emitido (peça 2, p. 290-291). Como mencionado pelo então Subprocurador-Geral em seu parecer, a SDS não apresentou o Relatório de Execução do objeto do convênio e outros documentos, não conseguindo demonstrar o nexo de causalidade entre os gastos realizados, os comprovantes de despesas apresentados e as metas pactuadas.

15. Após tomarem vista do processo (peça 3, p. 13-16), inconformados com a proposta de irregularidade das contas e a aplicação de multa, os procuradores da SDS e do senhor Enilson Simões de Moura afirmaram que tanto o objeto quanto o objetivo do convênio teriam sido totalmente alcançados. Para suportar suas alegações, encaminharam, em 17/7/2012, novos documentos (peças 14 a 71: fichas de inscrição dos participantes dos eventos, fotografias e vídeo que teria sido produzido), os quais não foram apresentados por ocasião de suas citações. Por esse motivo, os autos foram restituídos a esta Secex, para reinstrução, consoante o referido despacho do Relator, Ministro André Luís de Carvalho (peça 2, p. 292).

16. Tendo em vista não ser possível estabelecer o nexo de causalidade entre a documentação apresentada e o objeto do convênio, consoante a instrução datada de 22/10/2013 (peça 77), propôs-se a rejeição das justificativas apresentadas pelos responsáveis, bem como fossem julgadas irregulares as contas dos seguintes responsáveis: (i) Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS; (ii) Enilson Simões de Moura; (iii) Humberto Carlos Parro; (iv) Antonio Sergio Torquato; (v) Raimundo de Sousa; e (vi) Sonia Maria José Bombardi.

17. O débito, correspondente ao montante transferido e acrescido do resultado das aplicações financeiras, foi imputado solidariamente à SDS e aos senhores Humberto Carlos Parro,

Enilson Simões de Moura e Antonio Sergio Torquato. Em face das irregularidades apuradas, também se propôs a aplicação de multa a todos os envolvidos.

18. Cumpre informar que a proposição formulada contou com a anuência da Diretora da 2ª Diretoria (peça 78), do Secretário desta Secex (peça 79) e do então Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 80).

19. Ante a declaração de impedimento por parte do Exmo. Ministro André Luís de Carvalho (peça 87), em cumprimento do despacho da senhora Chefe de Gabinete (peça 91), sorteou-se novo relator, o Exmo. Ministro Augusto Nardes, que, em 26/3/2015 (peça 93), restituiu o processo a esta Secex, a fim de serem renovadas as citações e audiências promovidas por esta Secretaria.

20. Relativamente às citações, determinou que fizesse constar dos respectivos ofícios as razões que levaram à imputação do débito (não comprovação da execução do convênio nos termos pactuados, ausência denexo de causalidade entre os valores recebidos e as despesas realizadas ou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados), em atenção ao contraditório e à ampla defesa. No que tange às audiências dos senhores Raimundo de Souza e Sonia Maria José Bombardi, o Exmo. Ministro-Relator considerou excessivamente sucintos os termos ali contidos, impedindo a adequada defesa por parte dos responsáveis. Determinou, por conseguinte, que se forneçam aos responsáveis os exatos contornos da responsabilização que lhes é imputada, para proporcionar o contraditório e a ampla defesa.

21. A instrução à peça 97 propôs a realização de novas audiências e citações, em consonância com o Despacho do Relator acima referido. Em decisão à peça 102, o Exmo. Ministro Augusto Nardes acatou a proposta desta Secex-SP.

22. Abaixo, segue quadro resumo com os novos ofícios de citação e audiência e a remissão às respostas dos autores:

Quadro 2 – Citações e Audiências

Ofício/TCU/Secex-SP	Responsável	Alegações de Defesa	Razões de Justificativa
2.332/2015, de 20/8/2015 (peça 109) e 3.632/2015, de 8/12/2015 (peça 139)	Sonia Maria José Bombardi		Peça 152 e 153
2.327/2015, de 20/8/2015 (peça 110), e 3.638/2015, de 9/12/2015 (peça 140)	Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas	Peça 142	
2.328/2015, de 20/8/2015 (peça 111)	Enilson Simões de Moura	Peça 143	
2.329/2015, de 20/8/2015 (peça 112)	Humberto Carlos Parro	Peça 115	
2.330, de 20/8/2015 (peça 113), e 3.569/2015, de 7/12/2015 (peça 138)	Antonio Sergio Torquato	-	-
2.331/2015, de 20/8/2015 (peça 114)	Raimundo de Sousa		Peça 126

Fonte: elaboração própria

23. Segue-se o exame técnico da matéria.

EXAME TÉCNICO

24. Preliminarmente, cumpre salientar que, nessa nova oportunidade de defesa, o senhor Antonio Sérgio Torquato manteve-se silente, embora tenha recebido o ofício citatório, de acordo com o aviso de recebimento à peça 149. Assim, mantém-se em relação ao senhor Antonio Sérgio Torquato as análises da instrução à peça 77, sem prejuízo de que as novas defesas apresentadas pelos demais responsáveis, nos seus aspectos objetivos, possam ser por ele aproveitadas, nos termos do art. 161, *caput*, do Regimento Interno do TCU.

25. A seguir, apresenta-se o exame das alegações de defesa, seguido da análise das razões de justificativa dos responsáveis chamados em audiência.

Síntese das alegações de defesa do senhor Enilson Simões de Moura e da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas.

26. Os responsáveis apresentaram defesa comum.

27. Iniciaram apresentando o histórico da matéria (peça 142, p. 2-6).

28. Após, examinaram detalhadamente algumas irregularidades objeto da presente TCE.

29. Quanto à contratação do Instituto Gente e da Qualivida, afirmaram que não havia limites estipulados no termo do convênio acerca do percentual de recursos que poderiam ser destinados à subcontratação.

30. Assim (peça 143, p. 9):

Se a Administração não estabelece, como no caso em tela, qualquer limite à subcontratação da obra, o ônus da responsabilidade pela irregularidade das contas pela destinação da maior parte dos recursos a entidades subcontratadas não pode ser da Conveniada, e sim da Conveniente.

31. No tocante à dispensa de licitação, entenderam que ocorreu em conformidade com o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, com a Súmula 250 deste Tribunal e com a doutrina.

32. À peça 142, p. 11-12, apresentaram cópia do estatuto do Instituto Gente e da Qualivida para comprovar a adequação da aplicação do art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993. Nesse ponto, salientaram que (peça 142, p. 12):

A compatibilidade entre a estrutura das entidades subcontratadas e o objeto do convênio fica transparente com a simples exposição do título do seu plano de trabalho: EDUCAÇÃO EM SEGURANÇA E SAÚDE DOS TRABALHADORES DO SETOR DE TRANSPORTE DE CARGA E DE PASSAGEIROS (URBANO E INTERURBANO).

33. Ponderaram, outrossim, que ambas as subcontratadas tinham finalidade não lucrativa.

34. Acerca das irregularidades na execução do convênio, registraram que (peça 142, p. 14):

(...) a Defendente apresentou a documentação para a prestação de contas de acordo com Cláusula Oitava do termo de Convênio, tanto é que a própria FUNDACENTRO requereu esclarecimentos apenas quanto à contrapartida, conforme Ofício 3474/04/APRES.

35. Aduziram que, de acordo com a Cláusula Segunda do Convênio, tinha a concedente a obrigação de “realizar inspeções periódicas para saber como andavam as instalações e a capacitação/treinamento aos beneficiários”, de modo que (peça 142, p. 15):

(...) partindo-se da premissa de que havia supervisão e avaliação da execução dos trabalhos realizados pela SDS, tem-se que não é certo responsabilizar a Defendente pela ineficiência da própria FUNDACENTRO que não cumpriu com as Cláusulas do convênio celebrado.

36. Salientaram que todas os comprovantes de despesas apresentados estavam de acordo com as exigências, de forma que (peça 142, p. 15):

(...) o questionamento quanto a "Locação de salas para evento" não possuir nexo de causalidade com o objeto do Convênio não merece prosperar, eis que o intuito era a qualificação dos trabalhadores, e a locação do local é totalmente válida para a realização de palestras.

37. Em relação ao débito, entenderam que não há maneira segura de apurá-lo, pois (peça 142, p. 16-17):

Ainda que seja claro que tenha havido algumas irregularidades de cunho formal, o objeto do convênio foi concretizado. Ainda que a d. unidade técnica tenha apontado algumas desarmonias, elas não dão ensejo ao julgamento da irregularidade das contas que necessita de um embasamento esmiuçado e claro, que comprove a não execução do convênio e a falta de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas comprovadas, como bem apontado pelo i. Ministro Relator em seu despacho sanatório.

(...)

Sendo assim, caso Vossas Excelências não entendam pela não comprovação das ações, torna-se necessário o julgamento como iliquidáveis, e, por consequência, seja determinado o trancamento das contas, nos termos do art. 210, §1º c/c o art. 211, §1º, ambos do RI/TCU, ante a impossibilidade de quantificação do débito e o regular desenvolvimento do processo, conforme previsto no art. 212 do mesmo Regimento Interno.

38. Por derradeiro, consideraram que, caso o Tribunal entenda pela existência do débito, não deve haver a restituição dos recursos da contrapartida, por se tratar de recursos do particular, o que ensejaria o enriquecimento sem causa da administração de acordo com jurisprudência do TCU.

Análise

39. De início, salienta-se que os responsáveis mantiveram-se silentes quanto à contratação direta da empresa Procedure Sistemas e Métodos S/C Ltda.

40. Em relação à dispensa de licitação para a contratação do Instituto Gente e da Qualivida, informam que utilizaram o art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 250 do TCU.

41. Na instrução à peça 2, p. 244, reconheceu-se que os estatutos das entidades, transcritos pelos responsáveis, guardavam correlação com o objeto do convênio. Porém, a Súmula 250 do TCU exige, no mínimo, que reste demonstrada a “compatibilidade com os preços de mercado” na contratação, o que não ocorreu.

42. Salienta-se, outrossim, que a presente irregularidade encontra-se fortemente ligada àquelas consubstanciadas no item ‘c’ do ofício de citação.

43. Tal item, em relação ao qual os responsáveis não se manifestaram, indica o favorecimento ilícito na contratação dessas instituições, dada a ligação de seus presidentes com a SDS.

44. A utilização do art. 24, inciso XIII, para favorecer determinadas entidades por meio de contratação direta representa desvio de finalidade e quebra do princípio da moralidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Frise-se, nesse particular, que é possível inferir da tabela constante da peça 140, p. 2, que, do total de R\$ 1.340.450,00 destinados à execução do convênio, R\$ 1.308.090,00 foram repassados aos dois institutos.

45. Em relação ao item ‘b’, os responsáveis alegam, em essência, que, em nenhum momento encontrava-se um limite estipulado para as subcontratações.

46. De fato, não havia esse tipo de previsão no termo do convênio. Porém, todas as disposições legais devem ser avaliadas sob a ótica da razoabilidade e proporcionalidade. A celebração de convênio com determinada entidade pressupõe sua capacidade técnico-operacional em executar o objeto. À medida em que 99,14% dos recursos repassados para a execução da avença

acabaram sendo destinados a terceiros pessoa jurídica, tal pressuposto se rompe, e a entidade passa a ser mera intermediária dos recursos transferidos pela Fundacentro.

47. De fato, uma vez que a quase integralidade dos recursos do convênio foi repassada a terceiros pessoa jurídica, indaga-se o porquê de a Fundacentro não ter celebrado algum tipo de avença diretamente com essas entidades. Ao mesmo tempo esse tipo de expediente leva a uma burla ao princípio da licitação, à medida que o convênio com a SDS, celebrado sem a realização de qualquer certame, serve apenas como instrumento para que os recursos sejam repassados às demais pessoas jurídicas sem qualquer tipo de competitividade.

48. Novamente, tal irregularidade não pode ser vista de modo isolado daquelas plasmadas nos itens 'a' e 'c', na medida em que o SDS dispensou de modo irregular a licitação para a contratação de terceiros, repassando R\$ 1.308.090,00, ou aproximadamente 97% do valor do convênio, a entidades cujos presidentes tinham estreitos laços com membros daquele sindicato.

49. Quanto às demais irregularidades listadas no ofício citatório, afora alguns aspectos pontuais, os responsáveis apenas afirmaram, em essência, que seguiram as disposições do convênio e que não poderiam ser penalizados por falta de fiscalização e acompanhamento da Fundacentro.

50. Tais argumentos não merecem prosperar. O Ofício de citação elenca variadas despesas e ações que carecem de comprovação. Nesse particular, merecem ser transcritas as palavras constantes do parecer do Exmo. Procurador-Geral juntado à peça 80, p. 1, destes autos:

(...) destaquei que, não obstante a entidade conveniente ter apresentado o Relatório de Execução do objeto do convênio e diversos documentos, não logrou demonstrar o indispensável nexos de causalidade entre os gastos realizados, os comprovantes de despesas apresentados e as metas originalmente pactuadas.

Permito-me transcrever, resumidamente, as razões que me fizeram acompanhar, naquela fase processual, a proposta original da Secex/SP (peça 2, p. 291): '(...) A terceirização do objeto conveniado para duas outras entidades não observou a exigência da manutenção de uma conta bancária específica e os respectivos extratos não foram apresentados. Registre-se que, dos seminários, palestras e cursos previstos, o conveniente apenas encaminhou as listas de presença das palestras realizadas no Estado de São Paulo (fls. 344/399, anexo 4).

Destaco, ainda, compulsando a documentação acostada no anexo 4, que alguns comprovantes anexados referentes a pagamentos de serviços contábeis da SDS (fls. 102/103), produção de arte de um calendário da SDS (fls. 130/131), consultoria (fls. 137/138) e banda larga (fl. 162), não guardam relação com o objeto do ajuste sob análise. 9. Não é possível, também, identificar os custos incorridos pela SDS e pelas entidades contratadas, com pessoal, deslocamentos, hospedagem, alimentação, dentre outros.

No caso das despesas com material didático, apesar de constarem dos autos várias notas fiscais de gráficas, não há qualquer indicação de quais publicações foram impressas, a quantidade e o destino dado a esse material, apesar de existirem recibos e notas fiscais de serviços de entregas rápidas e de envio de encomendas via aérea'.

51. Na mesma linha, vale destacar, trechos da instrução à peça 97, p. 10:

As listas de presença relativas ao seminário a legadamente realizado no Ceará (peça 15, p. 240-242) apresentam data, local e endereço diversos do constante do programa juntado pelos responsáveis (peça 15, p. 1-2). Como se verifica no programa apresentado, o seminário "A Vida pede carona: Cidadania, Segurança e Saúde" seria realizado no dia 15/12/2001 das 8 às 14 h, no auditório da Educadora "7 de Setembro", situado na r. Beatriz Calixto, 305 - Paçujara - Maracanaú/CE (peça 15, p. 2). Uma das listas de presença (peça 15, p. 240) demonstra que um seminário, cujo nome não é identificado, teria sido realizado no dia 17/12/2001, na entidade denominada "UMJIR", localizada na r. Misericórdia, 34, sem que fosse especificado o horário do evento. Consulta à internet indica que o endereço citado era sede da União dos Moradores do Jardim Iracema - UMJIR, entidade estranha ao convênio (peça 95). Em outra folha de

frequência (peça 15, p. 242) consta a realização do seminário no dia 17/12/2001, das 13 às 19 h, na referida União dos Moradores do Jardim Iracema, situado na r. Arimateia Cysne, 34 - Jardim Iracema/CE. De igual forma, as listas de presença constantes da peça 17, p. 259-260 apresentam dados inconsistentes, visto que o seminário teria sido realizado no dia 19/12/2001 das 8 às 16 h na União dos Moradores do Jardim Iracema.

Em diversas listas de presença apresentadas não constam o título do evento e os horários de sua realização como, por exemplo, os documentos que constam da peça 20, p. 87-90 e peça 21, p. 1, 84, 86-88 e 279, dentre outros.

Para muitas das ações foi apresentada uma mera relação de participantes, sem assinatura ou rubrica como, por exemplo, os documentos acostados na peça 22, p. 186 e peça 42, p. 2, dentre outros.

Conforme informado no parágrafo 18 desta instrução, consoante o plano de trabalho aprovado, verifica-se que a SDS se comprometeu a atingir um público total de 14.100 participantes, nos estados do Ceará, de São Paulo e do Rio de Janeiro, mas não conseguiu demonstrar o cumprimento do objeto do convênio. Compulsando os autos, verifica-se que não consta a discriminação e o detalhamento da forma como seriam executadas as ações previstas no plano de trabalho, não sendo possível saber nem mesmo os títulos das palestras e dos cursos, assim como os assuntos que seriam abordados nesses eventos. Desse modo, não se pode afirmar que as listas de presença citadas referem-se aos eventos do convênio em apreço, configurando a inexistência de nexo de causalidade entre os eventos que deveriam ter sido produzidos e as listas apresentadas.

(...)

52. Como registrado na instrução à peça 97, p. 11-12 destes autos, abundam despesas desacompanhadas dos respectivos extratos bancários, relativas a eventos fora do período de execução do convênio, sem correlação com o objeto do ajuste e com descrição genérica e inespecífica.

53. Destarte, não existe como traçar, com solidez, o nexo de causalidade entre as despesas executadas e o objeto do convênio. Como registrou a Unidade Técnica à peça 97, p. 12:

Também merece registro o fato dos documentos comprobatórios de despesa apresentados não estarem identificados com o título e o número do convênio, procedimento em desacordo com o estipulado no art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997, impossibilitando, por conseguinte, correlacionar esses dispêndios com as ações previstas no plano de trabalho aprovado

54. Cumpre repisar que, conforme a Cláusula Sétima do Termo do Convênio (peça 1, p. 41):

Os documentos comprobatórios, das receitas e despesas realizadas, deverão ser arquivados pela CONVENIENTE e CONCEDENTE, no que lhes competir, em ordem cronológica, no órgão de contabilização, onde ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União pelo prazo legal

55. Conforme o art. 30, § 1º, da Instrução Normativa-STN 1/1997, o referido prazo legal é de “5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão”. Ainda não houve o transcurso desse prazo, eis que a presente TCE evidencia a não aprovação das contas do ajuste.

56. Quanto à locação de salas para a realização de eventos, embora possa, a princípio, ser compatível com o objeto avençado, o ofício de citação deixou claro que há impossibilidade de estabelecer o nexo causal, ante a inexistência do correspondente extrato bancário. De fato, mesmo que tenha havido alguma palestra no local alugado, não existem elementos que permitam concluir que foram utilizados especificamente na consecução dos objetivos do convênio.

57. É importante frisar que, além das inconformidades financeiras, que não permitem avaliar o nexo de causalidade entre a despesa e a execução do objeto, os responsáveis também não lograram demonstrar a execução de várias ações conforme havia sido previsto no convênio (item ‘e’ do ofício de citação), como destacado nos itens 51 e 52 desta instrução.

58. Eventual omissão da Fundacentro na fiscalização e acompanhamento do ajuste não retira a responsabilidade do SDS por ter dado origem ao débito e nem a sua obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. De fato, o art. 12, inciso I, da Lei 8.443/1992, estabelece que “Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado.

Cabe frisar que incide sobre o gestor o ônus da prova quanto à regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado, o que decorre de expressa disposição contida no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (Acórdãos 317/2010-TCU Plenário, 5.964/2009-TCU-2ª Câmara, 153/2007-TCU-Plenário, 1.293/2008-TCU-2ª Câmara e 132/2006-TCU-1ª Câmara).

59. Por essa mesma razão, não assiste razão à afirmativa de que o débito não está corretamente avaliado. Uma vez que compete ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, ao inexistir elementos que permitam traçar o nexo de causalidade entre as despesas executadas e o objeto do convênio, torna-se correta a glosa integral dos valores repassados.

60. Propõe-se, portanto, rejeitar as alegações de defesa apresentadas, à exceção do item referente à contrapartida (‘g’). De fato, uma vez que o débito é pela integralidade, a devolução desses recursos ensejaria enriquecimento sem causa da administração, como ilustrado, por exemplo, no voto condutor do Acórdão 1.601/2006-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Exmo. Ministro Relator Augusto Nardes:

De fato, assiste razão ao ilustre Procurador ao dissentir da proposição da Unidade Técnica em que o responsável deveria arcar com devolução dos recursos federais repassados, e, também, dos recursos correspondentes à contrapartida, ou seja, de recursos próprios da conveniente, pois ‘a devolução adicional da contrapartida resultaria em uma atividade lucrativa para a União - uma espécie de enriquecimento sem causa - em detrimento da perda patrimonial daquele que fosse obrigado a fazê-lo’.

61. Nota-se, contudo, que, na memória de cálculo do débito, já foram excluídos os recursos relativos à contrapartida (peça 140, p. 1 e 9).

62. Não se verificou ao longo dos autos a conduta diligente dos gestores para mitigar as irregularidades observadas, muitas das quais resultam da não observância das cláusulas do convênio e da Instrução Normativa-STN 1/1997. Tampouco foi demonstrada a boa-fé dos responsáveis, a qual, segundo o Tribunal, não se presume (Acórdão 1.373/2013-TCU-Plenário, por exemplo).

63. Portanto, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas, à exceção daquelas referentes ao item ‘g’ do ofício de citação, julgando irregulares as contas dos responsáveis e condenando-os ao pagamento do débito pela integralidade, acrescidos de juros de mora, ante a ausência de comprovação da conduta diligente dos envolvidos para mitigar as irregularidades observadas, muitas das quais resultam da não observância das cláusulas do convênio e da IN-STN 1/1997.

64. Outrossim, em razão do exposto, propõe-se aplicar a multa prevista no art. 57, *caput*, da Lei 8.443/1992.

Síntese das alegações de defesa do senhor Humberto Carlos Parro

65. Iniciou apresentando histórico dos fatos e afirmando que, após 14 anos da celebração do convênio, torna-se inviável colher os documentos necessários e apresentar defesa técnica adequada.

66. Salientou que não deve ser confundido com a pessoa do SDS e de seu representante legal, de modo que sua defesa irá se cingir, tão somente, à conduta a ele imputada, qual seja, a falta de zelo na execução do convênio.

67. Apresentou a atuação da Fundacentro à época, ilustrando suas várias atribuições, de modo a demonstrar a impossibilidade de o gestor fiscalizar atentamente um convênio que representava apenas cerca de 1% do orçamento da entidade, em que pese seu valor expressivo.

68. Transcreveu parte do Estatuto da Fundacentro para demonstrar que “o peticionário, ex-Presidente da FUNDACENTRO não era, nem nunca foi, ordenador/controlador da despesa, seu executor ou fiscalizador” (peça 115, p. 7).

69. Adicionou que, nas poucas vezes em que o convênio lhe foi submetido, determinou a adoção de medidas saneadoras.

70. Portanto, afirmou que (peça 115, p. 9): “Da forma como está é impossível ao peticionário adequadamente se defender, pois nenhum dos fatos elencados no instrumento citatório e relacionados no item supra decorrem de sua atividade à frente da FUNDACENTRO”.

71. Analisou o histórico do processo para demonstrar que o controle do convênio era exercido por três pessoas, a saber (peça 115, p. 10):

- a) Nicola Moreno Junior - Coordenador da Controladoria;
- b) Sônia Maria José Bombardi - Assessora Especial de Projetos;
- c) Antonio Sergio Torquato - Diretor de Administração e Finanças.

72. Nesse sentido, salientou que, em havendo diversos encarregados pelo controle e supervisão do convênio, não caberia ao responsável fazê-lo, dadas suas diversas atribuições e a impossibilidade de ser “onipresente, onisciente e onipotente” (peça 115, p. 10).

73. O gestor também considerou que a solidariedade não se presume, de modo que caberia calcular a parcela de débito que caberia a cada responsável isoladamente. Ainda em relação ao débito, afirmou que há registro de cadastramento de quatorze mil participantes e da entrega de trabalhos à biblioteca da Fundacentro, de modo que (peça 115, p. 18):

(...) se houver prejuízos aos cofres públicos, o que se admite apenas para fins de argumentação, este nunca será do valor total do convênio porque há provas documentais de que ao menos grande parte dele foi devidamente executado e o revés configuraria enriquecimento ilícito da administração.

74. Informou que não foi o responsável por aprovar as contas do convênio em apreço. Nesse particular, destacou que as contas da entidade foram avaliadas durante sua gestão, mas que foram feitas solicitações de novos documentos durante a análise, em janeiro e fevereiro de 2003, sendo que “o peticionário atuou à frente da FUNDACENTRO somente até fevereiro de 2003” (peça 115, p. 13).

75. Atribuiu sua responsabilização à animosidade de alguns membros da comissão de tomada de contas especial.

76. Ante o exposto, entende que não deve ser responsabilizado, pois (peça 115, p. 18):

(...) é pacífico e iterativo o posicionamento de nossas Cortes Superiores quanto à impossibilidade de responsabilização de agentes públicos quando não há comprovação de dano ao erário e, mesmo quando venha a ser demonstrado, não comprovado o dolo ou má-fé condutor ao propalado prejuízo.

Análise

77. Inicialmente, não procede a informação de que o débito é indevido na ausência de dolo ou má-fé. Como registrado pelo Exmo. Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do Acórdão 1.373/2013-TCU-Plenário,

(...) esta Corte de Contas não perquire a ocorrência ou não de dolo em seus processos de controle externo, uma vez que a presença deste elemento não é condição necessária para a imputação de débito e da multa dos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992.

78. Ao senhor Humberto Carlos Parro foi imputada à conduta de, na condição de presidente da Fundacentro, não ter zelado para que o objeto do convênio fosse executado conforme os termos pactuados. Assim, sua omissão concorreu para a formação do débito, sendo, portanto, justificada sua solidariedade, decorrente da Lei 8.443/1992, especialmente os arts 12, inciso I, e 16, inciso III, § 2º.

79. Também não assiste razão ao gestor ao afirmar que o débito não seria pela integralidade. Para que o débito fosse apenas parcial, seria necessário demonstrar o nexo de causalidade entre um conjunto de despesas e uma parcela aproveitável do convênio. Contudo, como analisado na seção precedente, isso não ocorreu. Ao revés, dentre as inúmeras irregularidades relativas à execução das despesas, merece registro o fato dos documentos comprobatórios de despesa apresentados não estarem identificados com o título e o número do convênio, procedimento em desacordo com o estipulado no art. 30 da Instrução Normativa - STN 1/1997.

80. Por outro lado, o responsável também alegou que, na condição de dirigente máximo da entidade, não poderia fiscalizar com minúcias a execução do convênio, havendo outros responsáveis por essa atribuição. Nesse sentido, a instrução à peça 2, p. 285, consignou que:

Relativamente ao Sr. Humberto Carlos Parro, ex-Presidente da Fundacentro, propõe-se seja afastada sua responsabilidade para responder pelo débito apurado, tendo em vista que, como dirigente da entidade, sua participação limitou-se à assinatura do termo de convenio, não sendo razoável lhe exigir o controle total de todos os atos dos subordinados. Por oportuno, conforme o previsto no art. 12 do Estatuto da Fundacentro, transcrito abaixo, são as seguintes as atribuições da Diretoria de Administração e Finanças:

art. 12 À Diretoria de Administração e Finanças compete planejar, coordenar, controlar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Organização e Modernização Administrativa - SOMAD, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP, de Serviços Gerais - SISG, de Documentação e Arquivos - SINAR, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal

81. Portanto, por entender que a fiscalização da execução em si do convênio é mais ligada à atribuição da diretoria de Administração e Finanças, de responsabilidade do senhor Antonio Sergio Torquato, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa do responsável.

82. Como afirmado pelo Exmo. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues no voto condutor do Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário,

Trilhar o caminho em que se responsabiliza o gestor máximo indiscriminadamente por todas as ações praticadas pelos funcionários hierarquicamente inferiores, das quais não teve ciência ou não deveria ter, além de contrariar as modernas tendências de organização gerencial em que se privilegiam a descentralização de atividades e a segregação de funções, pode gerar situações desarrazoadas em que o representante maior da entidade seja convocado a responder por ato mais comezinho praticado por um subordinado. Para tanto, basta imaginarmos a hipótese em que um presidente de uma empresa estatal, a quem incumbe superintender em nível estratégico as ações globais de uma organização, venha, porventura, a ser penalizado por uma grave violação à norma legal praticada por um empregado de estatura hierárquica inferior. Se não houver provas de que o gestor houvesse com ela compactuado, seja por ação ou por omissão no dever expressamente a ele cometido, não seria razoável aplicar-lhe a sanção.

Na esteira de dinamização das ações empreendidas pela Administração Pública, a delegação de competência situa-se como instrumento primordial de descentralização administrativa com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas e problemas a resolver, conforme orienta o art. 11 do Decreto-Lei 200/67 e os arts. 12 a 14 da Lei 9.784/1999. Entretanto, a autoridade delegante não se forra às obrigações delegadas que tenham sido praticadas com excesso ou violação à lei, conforme pacífica jurisprudência desta Corte. Contudo, é necessário que se estabeleça a culpa do dirigente e o nexô causal entre a violação de norma legal e o ato por ele praticado, com base no plexo de suas atribuições, a fim que, seguramente, o Tribunal possa responsabilizá-lo.

83. Em seu parecer à peça 2, p. 290-291, o MPTCU entendeu que o senhor Humberto Carlos Parro seria responsável pelo débito, principalmente em razão da falta de “preocupação a respeito da real capacidade técnico-operacional e financeira da SDS para execução do objeto pactuado” (peça 2, p. 290).

84. Porém, nos termos da nova citação autorizada pelo Relator, a conduta imputada ao responsável é: “subscreveu o Convênio SDS 1/2001 e, na condição de presidente da Fundacentro, deveria ter zelado para que o objeto do convênio fosse executado conforme os termos pactuados” (peça 112, p. 2). Nesses termos apenas, em que o foco de sua responsabilização era a fiscalização do ajuste, pelos motivos acima expostos, entende-se que devam ser acolhidas suas alegações de defesa.

85. O representante o *parquet* considerou que, “No entender deste representante do MPTCU, não é possível afastar a responsabilidade pelo débito do ex-Presidente sem que isso também aproveite o ex-Diretor da Fundacentro” (peça 2, p. 290).

86. Com as devidas vênias, de acordo com o art. 12 do Estatuto da Fundacentro transcrito no item 80 acima, as atividades de controle e supervisão dos convênios são insitas à Diretoria de Administração e Finanças. Ainda nos casos dos diretores, o estatuto da entidade lhes atribui o papel de “planejar, dirigir, coordenar, controlar e orientar a execução das atividades de suas respectivas unidades” (peça 115, p. 7). Conclui-se, assim, que o diretor de administração e finanças deve “dirigir, coordenar e controlar” o repasse de recursos mediante convênio, incluindo o ora analisado.

87. Por seu turno, os papéis dados pelo Estatuto ao presidente da Fundacentro são de caráter primordialmente estratégico (peça 115, p. 6).

88. Por certo que qualquer gestor público, inclusive os dirigentes máximos, devem zelar pela boa e regular aplicação dos recursos. Todavia, não se pode perder de vista, como externado pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto do 1.619/2004-TCU-Plenário, que a dinamização da gestão pública pressupõe a descentralização de atividades.

89. Nesse sentido, não se pode esperar que o gestor máximo da entidade avalie a prestação de contas de todos os convênios firmados, sendo que, no caso, como ilustrado pelo defendente, os recursos repassados não ultrapassavam 1% do orçamento da entidade.

90. Espera-se que o dirigente máximo institua controles internos e políticas que assegurem sua eficácia e eficiência. Porém, não seria papel do Presidente se atentar para questões pontuais do sistema de controle da entidade. Tal atribuição era, essencialmente, do titular da diretoria de administração e finanças e demais responsáveis envolvidos no acompanhamento do convênio.

91. Propõe-se, portanto, acolher parcialmente as alegações de defesa do senhor Humberto Carlos Parro, julgando suas contas regulares com ressalvas.

Síntese das razões de justificativa de Raimundo de Sousa

92. Iniciou apresentando histórico de sua atuação funcional e destacando as fragilidades e deficiências da Fundacentro. Afirmou que a entidade deixou de realizar concursos por longo

períodos e que, dada a carência de recursos humanos, desempenhava as mais diversas atribuições, mesmo não tendo a formação necessária para o exercício de algumas.

93. Nesse ponto, afirmou que (peça 126, p. 2):

(...) fui instado pela Fundacentro Sede uma única vez a colaborar na análise inicial do plano de trabalho, vide despacho proferido às fls. 55, do TC 007.523/2008-0 e, de forma equivocada ou inexperiente me autodenominei, na ocasião, de ‘Gestor Financeiro de Convênios’ cujo cargo ou função inexistia na estrutura regimental e estatutária do órgão (...) [o que] tem me colocado como pessoa muito importante na responsabilização pela execução de tarefas nos tais processos de convênios celebrados pela Fundacentro.

94. No caso particular do convênio, salientou que só foi convocado para examinar o plano de trabalho da avença. A esse respeito, acrescentou que, nos autos, inexistem documentos designando-o para exercer qualquer atribuição na execução do convênio, e, tampouco, qualquer comprovante em que autorizava algum pagamento à conveniada.

95. Também ressaltou que estava lotado na unidade regional de Campinas e que não constava do rol de responsáveis nos processos de prestação de contas da entidade.

96. Afirmou que, por conta de sua atuação independente na Fundacentro, angariou muitas inimizades. Nada obstante, a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) nomeada para apurar as irregularidades de sua conduta no âmbito do convênio em apreço propôs o arquivamento do processo em relação ao responsável.

Análise

97. O responsável não trouxe novos argumentos além daqueles já analisados nas instruções anteriores (peça 2, p. 262-264, e peça 77), quando do exame da primeira audiência, expedida por meio do Ofício 1431/2008-TCU/SECEX-SP (peça 2, p.143).

98. De fato, como salientou o representante do *parquet*, Exmo. Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 80, p. 2):

(...) em uma primeira análise, no âmbito deste Gabinete, verifiquei que o responsável, tal como nas justificativas apresentadas anteriormente, em resposta à sua audiência, limita-se, em essência, a afirmar que foi vítima de perseguição no âmbito da Fundacentro na época dos fatos e que efetivamente não participou do acompanhamento da execução financeira do instrumento em tela, porque não detinha atribuição regimental pelo gerenciamento de processos de convênios no órgão.

Observa-se, entretanto, que o interessado não apresentou provas documentais consistentes capazes de respaldar suas alegações e, por conseguinte, afastar a responsabilidade que lhe foi imputada nestes autos.

99. Nesse particular, cumpre frisar que existe nos autos um fac-símile da Fundacentro informando à SDS que o senhor Raimundo Sousa seria o gestor financeiro do convênio (peça 1, p. 59).

100. Eventual julgamento que lhe seja favorável no âmbito de um PAD não tem o condão de afastar a presente irregularidade, eis que os julgados do TCU não se vinculam às conclusões das apurações administrativas internas, podendo o Tribunal fazer seu próprio juízo acerca das irregularidades ora em análise.

101. Assim, o responsável não logrou afastar a irregularidade a ele imputada, qual seja, “ausência de acompanhamento financeiro efetivo na execução do convênio”.

102. Propõe-se, portanto, que sejam julgadas irregulares suas contas e rejeitadas suas razões de justificativa, com a consequente aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Síntese das razões de justificativa da senhora Sonia Maria José Bombardi

103. Informou que, durante o desenvolvimento das atividades do convênio, participou de diversas reuniões com o objetivo de estabelecer diretrizes e ações. Anexou como exemplo a elaboração de uma cartilha (peça 152, p. 12).

104. Salientou que “A análise da coerência, relevância e eficácia das atividades da SDS eram analisadas e verificadas, procedendo-se a readequação e/o reorganização quando necessário, o que foi efetivamente realizado” (peça 152, p. 2).

105. Reiterou que avaliou o atendimento às metas previstas no bojo das prestações de contas. Nessa etapa, diversas ações, a exemplo da edição de vídeos, cursos presenciais e seminários já estavam em fase de preparação. Afirmou que ela própria participou de um seminário. Já o senhor Francisco Claro, também da Fundacentro, teria participado de outro seminário. Cópia de registros fotográficos de seminários foram juntadas à peça 152, p. 119-195.

106. Deixou assente que, à época, os produtos oriundos do convênio foram disponibilizados na biblioteca virtual da entidade, tendo sido retirado em razão do transcurso do tempo. Nada obstante, anexou documentação com vistas a corroborar a informação (peça 152, p. 192-201).

107. Anexou cópia do relatório final, no qual teria sido juntado dez exemplares de cada produto do convênio (peça 152, p. 201-217 e peça 153).

108. Afirmou que encaminhou e apresentou ao Contran os principais resultados do convênio.

109. Por derradeiro, registrou (peça 152, p. 4):

(...) que houve sim acompanhamento das atividades técnicas, com inúmeras reuniões e análises para preparação e verificação de todo o material produzido, conforme salientado no decorrer dessas "razões de justificativa" e que outros documentos não foram juntados nesse momento em virtude da não localização, prejudicando a produção de prova documental e conseqüentemente à ampla defesa, considerando que desde a apresentação do relatório final do convênio firmado com a SDS e de todas as atividades realizadas já se passaram mais de 14 (catorze) anos.

110. Caso o Tribunal não acolha as razões de justificativa, pugna pela aplicação da prescrição decenal prevista no código civil, eis que “o convênio foi encerrado em 01/2002, verificando-se o interregno do prazo de 14 (catorze) anos desde o encerramento do convênio até a presente data (...)” (peça 152, p. 4).

Análise

111. Quanto à prescrição, as irregularidades em apreço ocorreram durante a vigência do convênio, ou seja, 31/10/2001 a 28/2/2002. A primeira audiência da responsável aconteceu em 4/7/2008 (peça 2, p. 144).

112. Desse modo, transcorreram menos de dez anos entre as irregularidades e a audiência, o que afastaria a prescrição pela corrente decenal. Por outro lado, o TCU tomou ciência das irregularidades mediante o envio da TCE pela Fundacentro em 1/4/2008 (peça 2, p. 115), tendo realizado a audiência da responsável aproximadamente três meses depois (peça 2, p. 144). Portanto, também não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva sob a ótica daqueles que defendem o prazo de cinco anos a partir da ciência das irregularidades pelo Tribunal.

113. Afastada a preliminar da prescrição, passa-se ao exame das razões de justificativa.

114. Vê-se que a defesa apresentada pela responsável não diferiu, em essência, daquela inicialmente acostada às peças 10-11, inclusive no que tange aos documentos juntados, como registros fotográficos e cartilhas, e analisadas à peça 77 e à peça 2, p 264-266.

115. Adicionalmente, a responsável apresentou uma declaração firmada à mão por uma pessoa de nome ilegível, sem sua atribuição funcional, na qual há a afirmação de que consta no

acervo da Fundacentro o material referente ao convênio em apreço (peça 152, p. 201). Trata-se de elemento de baixo valor probatório, assemelhando-se a uma prova testemunhal, na qual prova-se a existência da declaração, mas não do fato declarado (Acórdão 6.291/2010-TCU-1ª Câmara).

116. Em relação às fotografias apresentadas, vale destacar trecho da instrução à peça 97, p. 12, dos autos:

(...) quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.

117. Destarte, mantém-se as conclusões das instruções à peça 2, p. 266, e peça 77, 10, pela rejeição de suas razões de justificativa, destacando (peça 2, p. 266):

(...) a manifestação de 20/5/2002 (fls. 341) [agora, peça 152, p. 194] não diz respeito ao convenio em questão, pois a Sra. Sonia se refere aos convênios nº 3 a 6/2001, celebrados com o Denatran.

No tocante ao documento de fls. 342 [agora, peça 152, p. 196], a responsável disponibiliza em 12/8/2002, para compor o acervo daquela fundação os "resultados das ações do Programa de Prevenção de Acidentes e Doenças no Setor de Transportes desenvolvidas através de convenio firmado entre o Ministério da Justiça/DENATRAN e Ministério do Trabalho e Emprego/FUNDACENTRO, com recursos advindos do DPVAT" (fls. 342 do Anexo 5), sem que faça qualquer referência à SDS. No entanto, é de se notar que no anexo desse documento (fls. 343 do Anexo 5) [agora, peça 152, p. 197] consta o material didático que supostamente teria sido produzido com os recursos repassados à SDS.

Tendo em vista que a responsável, apesar de ter efetuado diversas afirmações acerca de suas ações no âmbito do convenio em análise, não enviou a esta Secex qualquer prova que as suportasse, tais como atas das reuniões realizadas com os técnicos da SDS, lista dos 68 palestrantes, cópia de seu parecer a respeito da prestação de contas parcial apresentada pela SDS etc., propomos a rejeição das alegações de defesa oferecidas. Em nosso entender, se a responsável tivesse atuado de forma efetiva durante a execução do objeto do convenio, poder-se-ia ter evitado o dano aos cofres da Fundacentro.

118. Destaca-se que o MPTCU, nos três pareceres emitidos nos autos (peça 2, p. 274-275, 290-291, e peça 80) anuiu aos encaminhamentos da Unidade Técnica.

119. Portanto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa, julgar suas contas irregulares e aplicar à responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em razão de não ter afastado a irregularidade que lhe foi atribuída no Ofício 2332/2015-TCU/SECEX-SP (peça 109), qual seja não acompanhar efetivamente a consecução do objeto do convênio, previsto na cláusula sexta do termo do convênio.

Outras considerações relevantes

120. Trata-se de processo em que constam como advogados constituídos nos autos os senhores Diego Ricardo Marques, OAB/DF 30782, Romildo Olgo Peixoto Júnior, OAB/DF 28.361, e Thiago Groszewicz Brito OAB/DF 31.762, relacionados pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz no Anexo I ao Ofício 5/2013 - GAB.MIN-AC dentre aqueles que dão causa a seu impedimento, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

121. Dessa forma, encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Relator, via Secretaria das Sessões (Seses) - para ciência e registro -, com o alerta de que a votação que apreciará o presente processo não deve contemplar a participação do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz.

122. Cumpre informar também que tramita junto ao Tribunal Federal Regional da 3ª Região a Ação Ordinária 2005.61.00.008487-5 (8ª Vara Federal de São Paulo/SP) SDS - Social Democracia Sindical x Fundacentro (peça 1, p. 179). De acordo com a consulta efetuada ao site do referido órgão (peça 94), a última tramitação ocorreu em 20/9/2013, em decorrência de redistribuição por sucessão.

CONCLUSÃO

123. A Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata e o senhor Enilson Simões de Moura não lograram afastar as irregularidades objeto da citação, à exceção da aplicação dos recursos da contrapartida. No entanto, a não aplicação desses recursos ilustra a falta de controles na execução do ajuste, bem assim o descumprimento de vários preceitos legais que marcaram o convênio (itens 27-65 desta instrução).

124. De fato, inexistem elementos nos autos capaz de sustentar com solidez o nexo de causalidade entre as despesas executadas e o objeto do convênio. As notas fiscais não continham a identificação do ajuste, não foram apresentados extratos bancários para várias despesas realizadas, outras não guardavam correlação com o objeto do ajuste, algumas foram realizadas fora do período do convênio, etc.

125. Registre-se também que o conveniente não logrou demonstrar a execução de vários eventos. Ademais, não afastou os indícios de favorecimento a terceiros, a contratação irregular por meio de dispensa de licitação e o excessivo repasse de recursos a terceiros pessoa jurídica. Essas três irregularidades encontram-se fortemente associadas.

126. Não se verificou nos autos indícios de que esses responsáveis agiram de modo diligente. Propõe-se, desse modo, rejeitar as alegações de defesa apresentadas, julgar irregulares suas contas, condenando-os ao pagamento do débito pela integralidade, acrescido de juros de mora e atualização monetária, e a conseqüente aplicação da multa prevista no art. 57, *caput*, da Lei 8.443/1992.

127. No tocante ao senhor Humberto Carlos Parro, entende-se que sua posição como presidente da Fundacentro não o colocava como responsável por fiscalizar a execução da avença, sendo que seu papel foi apenas o de celebrar o convênio com uma entidade que, pelos autos, não estava apta a executá-lo fielmente. Destarte, propõe-se acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas e julgar suas contas regulares com ressalvas (itens 62 a 92 desta instrução).

128. Já o Diretor de Administração e Finanças, senhor Antonio Sergio Torquato, que não apresentou novas alegações de defesa, tinha a atribuição de “dirigir, coordenar e controlar” a execução orçamentária da entidade, o que inclui, certamente, a execução do convênio em apreço. Nota-se que as irregularidades eram disseminadas, e não meramente pontuais, o que indica falta de controles gerenciais na prestação de contas da entidade, o que era de sua alçada. Assim, não foi afastada a conduta que lhe foi imputada na citação, qual seja “na condição de Diretor de Administração e Finanças da Fundacentro, deveria ter zelado para que o objeto do convênio fosse executado conforme os termos pactuados” (peça 113) (itens 25 e 87-92 desta instrução).

129. Não tendo sido verificada a conduta diligente do gestor, propõe-se rejeitar suas alegações de defesa, julgar suas contas irregulares, condenando-o solidariamente no débito, acrescido de juros de mora e atualização monetária, e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57, *caput*, da Lei 8.443/1992.

130. Com relação às audiências, o senhor Raimundo Sousa e a senhora Sonia Maria José Bombardi pouco acrescentaram às razões de justificativa inicialmente apresentadas. Destarte, levando-se em conta as análises anteriores, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e julgar suas contas irregulares e aplicar-lhes a multa individual prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (itens 92-120 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

131. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:
132. Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos senhores Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Antonio Sergio Torquato (CPF 684.416.658-34) e pela Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (CNPJ 02.077.209/0001-89);
133. Rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Raimundo de Sousa (CPF 030.079.328-66) e pela senhora Sonia Maria José Bombardi (CPF 678.630.008-15);
134. Acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo senhor Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82);
135. Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas dos seguintes responsáveis: Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (CNPJ 02.077.209/0001-89), senhores Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25), Antonio Sergio Torquato (CPF 684.416.658-34); Raimundo de Sousa (CPF 030.079.328-66); e senhora Sonia Maria José Bombardi (CPF 678.630.008-15);
136. Condenar solidariamente a Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata, (CNPJ 02.077.209/0001-89) e os senhores Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e Antonio Sergio Torquato (CPF 684.416.658-34) ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.

VALOR ORIGINAL (RS)	DATA DA OCORRÊNCIA
536.180,00	9/11/2001
536.180,00	28/12/2001

Valor atualizado monetariamente até 3/5/2006 acrescido de juros de mora: R\$ 6.131.780,31

137. Aplicar à Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (CNPJ 02.077.209/0001-89), aos senhores Enilson Simões de Moura (CPF 133.447.906-25) e Antonio Sergio Torquato (CPF 684.416.658-34), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
138. Aplicar ao senhor Raimundo de Sousa (CPF 030.079.328-66) e à senhora Sonia Maria José Bombardi (CPF 678.630.008-15), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

139. Julgar regulares com ressalvas, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, as contas do senhor Humberto Carlos Parro (CPF 121.065.008-82), dando-lhe quitação;

140. Autorizar, desde já, se requerido, o pagamento da dívida mencionada nos itens acima, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando aos Responsáveis o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

141. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida as notificações;

142. Alertar os responsáveis que a falta de comprovação dos recolhimentos de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do §2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

143. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

São Paulo, Secex/SP, 2ª Diretoria, 3 de maio
de 2016

(assinado eletronicamente)

Marcelo Gonçalves AUFC-Matr.8090-0