

Processo TC nº 007.523/2008-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), em face da Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata (SDS) e dos Srs. Enilson Simões de Moura, Humberto Carlos Parro e Antonio Sérgio 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 nº 1/2001, que teve por objeto a capacitação e treinamento para empregadores e trabalhadores acerca de questões referentes à saúde e segurança no trabalho, no valor de R\$ 1.340.450,00, sendo R\$ 1.072.360,00 de recursos da concedente e R\$ 268.090,00 de contrapartida da conveniente.

2. Dentre as irregularidades relatadas pela tomadora (peça 155, p. 2-3), destacam-se: contratação pela SDS das entidades Qualivida e Instituto Gente mediante irregular dispensa de licitação; signatário do contrato com a Qualivida atuava como representante dessa entidade e também como Coordenador de Projetos da SDS; inexistência de contrato formal com o Instituto Gente; Coordenador de Projetos da SDS guardava estreito relacionamento com representante do Instituto Gente; superfaturamento na confecção de fitas de vídeo e de material gráfico; não aplicação de contrapartida; e indícios de que os cursos de capacitação não foram realizados.

3. Na fase externa da TCE, promoveram-se as citações dos responsáveis supracitados e audiências do Sr. Raimundo de Souza e da Sra. Sonia Maria José Bombardi, que, à época, atuavam na qualidade de Gestor Financeiro e de Assessora Especial de Projetos da Fundacentro, respectivamente, responsáveis pelo acompanhamento do convênio em comento (peça 2, p. 131-145).

4. Posteriormente, a unidade técnica elaborou a primeira instrução de mérito (peça 2, p. 240-271), concluindo que os argumentos apresentados nas alegações de defesa e razões de justificativa não lograram elidir as irregularidades e afastar as respectivas responsabilidades. Por conta disso, propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis citados, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito referente aos recursos federais transferidos e aplicando-lhes, com exceção da SDS, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, bem como a aplicação da multa prevista no art. 58 da referida lei aos responsáveis ouvidos em audiência.

5. No parecer à peça 2, p. 274-275, pronunciei-me no sentido de acompanhar a proposta da unidade técnica, sugerindo, como acréscimo, que a SDS também fosse penalizada com a multa do art. 57 da aludida lei.

6. Em função do incidente de uniformização de jurisprudência, suscitado na apreciação do TC nº 006.310/2006-0, a respeito da desconsideração da personalidade jurídica das empresas, o presente processo foi sobrestado. Após o levantamento do sobrestamento, a Secex/SP realizou nova apreciação do feito (peça 2, 283-288), promovendo ajustes na proposta de encaminhamento anterior, passando a propor a aplicação da multa à SDS e a exclusão da responsabilidade do Sr. Humberto Carlos Parro quanto ao débito imputado, por entender que a sua participação como Presidente da Fundacentro teria se limitado à assinatura do termo de convênio, de modo que não seria razoável lhe exigir o controle total de todos os atos dos seus subordinados. Assim sendo, propôs o julgamento pela irregularidade das contas desse responsável, sem débito, mas com imputação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8443/92.

Continuação do TC nº 007.523/2008-0

7. Na segunda oportunidade que tive de me pronunciar nestes autos (peça 2, p. 290-291), discordo da alteração da proposta de encaminhamento em relação ao Sr. Humberto Carlos Parro, por considerar que não seria possível afastar a responsabilidade do ex-Presidente da Fundacentro sem que isso também fosse aproveitado ao seu subordinado, o então Diretor de Administração e Finanças, Sr. Antonio Sérgio Torquato. Ademais, restou evidente a ausência de zelo na verificação da capacidade técnico-operacional e financeira da SDS para execução do objeto pactuado, quando da celebração do convênio, cabendo ressaltar que a incapacidade ficou confirmada em razão de a SDS ter figurado como mera intermediadora, repassando a terceiros praticamente a totalidade dos recursos recebidos e das atribuições relativas à execução do objeto conveniado. Desse modo, mantive a proposta emitida em meu pronunciamento anterior.

8. Em função de novos elementos de defesa apresentados pelo Sr. Enilson Simões de Moura e pela SDS, a unidade técnica elaborou nova instrução (peça 77), ratificando a primeira proposta de encaminhamento apresentada, com a imputação do débito ao Sr. Humberto Carlos Parro e com o acréscimo sugerido pelo MP/TCU de aplicar multa à SDS.

9. No pronunciamento à peça 80, manifestei-me de acordo com o posicionamento apresentado na instrução da unidade técnica constante da peça 77.

10. Vossa Excelência emitiu Despacho (peça 93) mencionando que as citações fizeram referência a irregularidades diferentes das quais estavam, de fato, servindo de fundamento para a proposta de responsabilização dos agentes envolvidos, quais sejam: não comprovação da execução do convênio nos termos pactuados; ausência de nexo de causalidade entre os valores recebidos e as despesas realizadas; e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados. Além disso, as audiências fizeram referência a irregularidade descrita de forma excessivamente sucinta. Tais inconsistências processuais teriam prejudicado o contraditório e a ampla defesa dos responsáveis. Por conseguinte, os autos foram restituídos à unidade técnica para que fossem realizadas novas citações e audiências dos responsáveis, com a definição mais exata dos contornos das irregularidades que lhes estavam sendo imputadas.

11. Após nova instrução da unidade técnica (peça 97), Vossa Excelência autorizou a realização das citações e audiências nos termos propostos na referida instrução.

12. Regularmente citados e chamados em audiência, apenas o Sr. Antonio Sérgio Torquato deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de suas alegações de defesa (peças 138 e 149). Dessa maneira, consideraram-se as alegações de defesa apresentadas anteriormente pelo responsável, as quais foram devidamente analisadas na instrução à peça 2, p. 240-271.

13. Na instrução à peça 155, a Secex/SP analisou as últimas manifestações dos responsáveis e considerou que os elementos apresentados não são suficientes para elidir as irregularidades, embora sejam aceitáveis para afastar a responsabilidade do Sr. Humberto Carlos Parro. Isso porque, na condição de Presidente da Fundacentro, não lhe cabia fiscalizar a execução do convênio, sendo que essa atribuição competia à Diretoria de Administração e Finanças, conforme estabelecido no art. 12 do Estatuto da Fundacentro (Decreto nº 3.486/2000, posteriormente revogado pelo Decreto nº 4.663/2003). Na opinião da unidade técnica, as atribuições dadas pelo referido Estatuto ao ex-Presidente eram de caráter primordialmente estratégico, conseqüentemente não se poderia esperar que o gestor máximo da entidade avaliasse a prestação de contas de todos os convênios firmados, e sim que instituisse controles internos e políticas que assegurem sua eficácia e eficiência.

14. Desse modo, em relação à SDS e aos Srs. Enilson Simões de Moura e Antonio Sérgio Torquato, a unidade técnica apresentou proposta (peça 155, p. 18-19) para que este Tribunal rejeite as alegações de defesa e julgue irregulares suas contas, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito referente à integralidade dos recursos repassados, aplicando-lhes a multa individual prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92. Quanto ao Sr. Humberto Carlos Parro, formulou proposta para que se acolha

Continuação do TC nº 007.523/2008-0

parcialmente as suas alegações de defesa e julgue suas contas regulares com ressalvas. Concernente ao Sr. Raimundo de Sousa e à Sra. Sonia Maria José Bombardi, sugeriu a rejeição de suas razões de justificativa e aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8443/92.

II

15. Nos pareceres anteriores, 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 nexo de causalidade entre os gastos realizados, os comprovantes de despesas apresentados e as metas originalmente pactuadas. Ademais, a terceirização do objeto conveniado para outras entidades não observou a exigência da manutenção de uma conta bancária específica e os respectivos extratos não foram apresentados.

16. Observo que as manifestações apresentadas em resposta à nova rodada de citações e audiências não acrescentaram fatos novos capazes de sanear as irregularidades em apreço, sendo, portanto, insuficientes para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais, o que justifica a adoção de providência destinada ao ressarcimento da integralidade dos recursos federais transferidos.

17. Nesse diapasão, manifesto-me de acordo com as conclusões e propostas da unidade técnica, exceto, com as devidas vênias, da opinião de afastar a responsabilidade do Sr. Humberto Carlos Parro e julgar regulares com ressalvas suas contas.

18. Na nova oportunidade de defesa, o responsável foi citado diante da conduta de ter subscrito o Convênio SDS nº 1/2001 e, na condição de Presidente da Fundacentro, não ter zelado para que o objeto do convênio fosse executado conforme os termos pactuados.

19. De fato, o acompanhamento e a fiscalização da execução do convênio cabiam diretamente à Diretoria de Administração e Finanças. Além disso, diante da maior dinamização da gestão pública e do aumento da descentralização das atividades, não era de se esperar que o então Presidente da Fundacentro conferisse nas minúcias todos os atos de seus subordinados.

20. Entretanto, conforme atribuições conferidas pelos arts. 16 e 21 e 24 do aludido Estatuto, entendo que o ex-Presidente deveria ter adotado as providências necessárias para prover a fundação de controles gerenciais adequados para a fiscalização da execução dos convênios em que a instituição figurava como concedente e verificado, do ponto de vista macro, se tais controles estavam realmente funcionando, isto é, se estavam sendo realizados pelas respectivas diretorias.

21. Cabe ressaltar que a unidade técnica frisou que as irregularidades eram disseminadas, o que indicava falta de controles gerenciais na prestação de contas da entidade, conforme trecho transcrito a seguir (peça 155, p. 17):

*“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) (grifei).*

22. Destarte, é claramente perceptível que a referida diretoria não estava cumprindo adequadamente o seu papel de “dirigir, coordenar e controlar e supervisionar” o convênio em questão, sendo que a variedade e a gravidade das irregularidades demonstram a falta de controles gerenciais que deveria ter sido identificada e corrigida pelo ex-Presidente da Fundacentro, uma vez que o seu subordinado não o fez, de maneira que não vislumbro razão para afastar a sua responsabilidade.

Continuação do TC nº 007.523/2008-0

23. Ante o exposto, considerando os elementos constantes dos autos, este representante do MP/TCU manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta da unidade técnica (peça 155, p. 18-19), pedindo vênias para discordar do encaminhamento proposto em relação ao Sr. Humberto Carlos Parro, por entender que a sua conduta enseja o julgamento pela irregularidade das contas correspondentes, condenando-o em débito solidário e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

Ministério Público, em julho de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral