

**Proc. TC-034.538/2014-3**  
**Tomada de Contas Especial**

**PARECER**

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao Acórdão 2.710/2014-TCU-Plenário, em desfavor dos Srs. Carlos Arthur Nuzman, Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007 (CO-Rio); André Gustavo Richer, vice-presidente do CO-Rio e do CO-Rio, entidade beneficiada com repasse de recursos financeiros oriundos Ministério do Esporte (ME) mediante o Convênio ME 5/2007 (Peça 36).

O referido convênio foi firmado em 23/1/2007, no valor inicial de R\$ 4.761.020,00, havendo sido posteriormente aditivado e alcançado o valor final de R\$ 5.951.275,01 (Peça 36).

O objeto do ajuste era a implantação dos trabalhos de produção e gerenciamento das cerimônias de revezamento da tocha, nos XV Jogos Pan-americanos Rio 2007 e III Jogos Parapan-americanos.

Os valores repassados custearam as despesas de contratos celebrados pelo CO-Rio com a empresa Além Internacional Inc., responsável pela execução da cerimônia de revezamento das tochas.

Convém salientar, desde logo, que embora o referido convênio abrangesse diversas ações alusivas ao objeto pactuado, a presente TCE trata exclusivamente de possível débito relativo às tochas. O débito apurado decorre das seguintes constatações: a) acréscimo no valor unitário das tochas que passou de R\$ 759,00 para R\$ 2.042,00, sem a devida comprovação da composição da diferença, no âmbito do contrato celebrado entre a empresa Além Internacional Inc. e o CO-RIO; b) extravio de dezenove tochas.

No tocante ao acréscimo no valor unitário das tochas, vale salientar que o contrato firmado entre o CO-Rio e a Além Internacional Inc., em 25/1/2007, previa o fornecimento de quatro mil tochas, de USD 1.328.500,00, cujo custo unitário foi de USD 332,12. Ocorre que em 16/3/2007 foi firmado termo aditivo, reduzindo o quantitativo de tochas para quinhentas unidades, a um valor total de US\$ 572.000,00, resultando no preço unitário de USD 1.144,00 (Peça 38 do TC 015.786/2013-7).

Após a manifestação de mérito da Secex/RJ, os autos foram a ela restituídos para: a) envio de expediente ao Sr. Carlos Arthur Nuzman, para regularização de sua representação no feito e, se fosse o caso, ratificação dos termos do expediente de peça 26, juntado aos autos em seu nome a título de alegações de defesa; b) especificação da conduta que fundamenta a responsabilização do gestor Carlos Arthur Nuzman, haja vista que foi citado como presidente do CO-Rio, bem como signatário do contrato e do segundo termo aditivo firmados entre o CO-RIO e a empresa Além International Management Inc., embora tais documentos tenham sido assinados pelo vice-presidente do COI-Rio.

Em nova manifestação nos autos, a Secex/RJ informa que o aludido responsável promoveu a regularização processual. Além disso, a unidade técnica, em atenção ao contido no item b supra, tece considerações sobre a conduta do Sr. Carlos Arthur Nuzman, concluindo pela responsabilização solidária do agente, sustentando que ele “contribuiu omissivamente para o dano ao não exercer o gerenciamento e supervisão que lhe cabiam na condição de Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Pan-americanos Rio 2007 (CO-Rio), ou seja, gestor máximo do referido Comitê”.

Conclusivamente, a unidade técnica propõe, em essência:

- a) julgar irregulares as contas do Sr. Carlos Arthur Nuzman, do Sr. André Gustavo Richer, respectivamente presidente e vice-presidente do CO-Rio, e do CO-Rio;

- b) condenar os agentes acima nominados, em solidariedade, ao pagamento do débito indicado na instrução;
- c) aplicar individualmente a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 aos referidos responsáveis.

Nosso entendimento acerca do feito se alinha, em parte substantiva, à compreensão da unidade técnica.

Ao examinar os elementos do processo, chegamos à mesma conclusão no tocante à existência de dano ao erário. As alegações de defesa são frágeis para afastar essa convicção.

A primeira instrução de mérito (peça 45) tratou da questão nos parágrafos 8 a 13, trazendo argumentos com os quais concordamos, carecendo, porém, do enfrentamento de outros pontos relevantes para a formação de juízo de valor neste processo, os quais passamos a abordar ao longo das linhas adiante traçadas.

Uma das alegações centrais da defesa sustenta que há equívoco no cálculo do valor unitário inicial das tochas, assinalando que o valor total inicialmente contratado, de USD 1.328.500,00, não se referia ao quantitativo de 4.000 tochas, mas a apenas 1.600 tochas. Ocorre que não há qualquer base documental a dar suporte à afirmação da defesa, consoante acertadamente pontua a Secex/RJ. O teor do contrato não dá espaços a controvérsias:

*CLÁUSULA SEGUNDA: Obrigações da CONTRATADA.*

*2. São obrigações da CONTRATADA, sem prejuízo das demais previstas neste Contrato:*

*(...)*

*r. fornecer 4.000 (quatro mil) tochas para uso no Revezamento da Tocha contratando e pagando a fabricação das mesmas diretamente a uma empresa terceirizada com experiência neste setor;*

*s. disponibilizar as 4.000 (quatro mil) tochas para o CO-RIO (grifei). (Peça 37, fl. 4)*

*CLÁUSULA QUARTA: Preço pagamento.*

*(...)*

*4.1. Pela manufatura e fornecimento das 4.000 (quatro mil) tochas, o CONTRATANTE pagará à CONTRATADA o valor de **USD 1.328.500** (um milhão, trezentos e vinte e oito mil e quinhentos dólares estadunidenses) (...) (**grifos acrescidos**). (Peça 37, fl. 6)*

A defesa também sustenta que a redução da quantidade de tochas, de quatro mil para quinhentas unidades, foi decorrência do atraso na celebração do convênio. Nesse sentido, afirma que a elevação do preço unitário se deveu “exclusivamente [ao] escasso período para confecção”.

A unidade técnica refuta essa alegação, assinalando o que se segue:

As alegações relativas à morosidade na celebração do Convênio ME 5/2007 não merecem ser acolhidas. Não se verifica nos autos qualquer elemento que confira respaldo à alegação, uma vez que, quando da apresentação da proposta de trabalho, em 16/3 daquele ano, o convênio, no valor inicial de R\$ 4.761.020,00, já estava celebrado desde 23/1 (Peça 36), o contrato com a Além Inc. já estava firmado desde 25/1 (Peça 37) e o valor integral já havia sido liberado pelo ME em parcela única desde 26/1 (Peça 41). A data de celebração do convênio é anterior a todo o ocorrido e em nada o afetou (subitem 7.1).

Concordamos em parte com a Secex/RJ. De fato há uma rápida sequência da assinatura do convênio (23/1/07), do contrato (25/1/07) e da liberação dos recursos (26/1/07), ao passo que a solicitação de redução da quantidade de tochas ao Ministério do Esporte se deu apenas em 16/3/17 no pedido de aditamento ao convênio.

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico**

Contudo a argumentação da defesa parece se referir à demora na celebração do convênio e não à liberação das verbas. Ainda assim tal argumento não se reveste de densidade para afastar as irregularidades constatadas.

A propósito, a defesa não informa quando solicitou ao ME a celebração do convênio, nem a instrução traz informação a esse respeito. No exame das peças processuais, identificamos que no final de novembro de 2006, em data próxima à celebração do ajuste em tela, ofícios requerendo o apoio financeiro do ME para a produção do revezamento da tocha dos Jogos Pan-americanos.

Exemplo disso é o ofício 2296/06, de 27/11/2006, que se encontra no processo apenso, peça 80, p. 8 (TC--015.786/20013-7), de autoria do Sr. André Richer, vice-presidente do CO-Rio, cujo seguinte trecho pede transcrição:

O Comitê Organizador dos Jogos Pan-americanos Rio 2007 – CO·RIO – **vem, pelo presente, encaminhar o Plano de Trabalho** referente à contratação da produção do Revezamento da Tocha dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio 2007, bem como expor e solicitar a V.Exa. o que se segue:

1. (...)

4. Informamos que o Plano de Trabalho em anexo abrange as seguintes documentações:

Projeto Básico, Proposta de Serviços, Anexo I, Anexo 11 , Anexo III, Anexo IV, Anexo V, Anexo VI, Anexo VIII, Anexo X, Anexo XII, Anexo XV, Anexo XVI, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, Alvará de Licença para Estabelecimento, Cartão de Inscrição Municipal (...)

5. Pelo acima exposto, **vimos solicitar o imprescindível apoio do Governo Federal, através do Ministério do Esporte, para que seja disponibilizada a quantia de R\$ 4. 761.020,01** (quatro milhões e setecentos e sessenta e um mil e vinte reais e um centavo), visando à contratação da produção do Revezamento da Tocha para os Jogos Pan-americanos. (grifos acrescidos).

Consta neste documento o carimbo de recebimento do destinatário em 29/11/2006. Em menos de dois meses da referida data o convênio estava assinado, o que afasta a razoabilidade da alegação da defesa de demora excessiva.

Independentemente dessa observação, sabe-se que projetos desta magnitude demandam natural tempo de análise, fato cujo conhecimento é obrigatório pelo solicitante, que deve considerar esse tempo na equação das ações a serem implementadas, não sendo razoável atribuir ao órgão concedente eventual problema decorrente do razoável prazo de processamento do pedido. Vale dizer ainda que muitas vezes são necessárias complementações. Isso aconteceu no caso vertente, logo em seguida – a revelar rápido exame da solicitação inicial – conforme faz prova o ofício de 7/12/2006 em que o CO-Rio encaminha documentação com alterações (TC--015.786/20013-7, peça 80, p. 6):

2. Encaminhar, conforme e-mail Diligência SEPAN/ME de 30 de novembro de 2006, cópia em anexo, **as documentações com devidas alterações que se fazem pertinentes as solicitações**: Projeto Básico, 2ª edição, Anexo I, Anexo IV, Anexo V, Anexo VI , Anexo VIII, Anexo IX, Anexo XII, Anexo XV e balancetes dos 3 (três) últimos meses;

3. Pelo acima exposto, corroboramos o imprescindível apoio do Governo Federal, através do Ministério do Esporte, na disponibilização de recursos financeiros da ordem de R\$ 4. 761 .020,01 (quatro milhões, setecentos e sessenta e um mil, vinte reais e um centavo), valor idêntico ao solicitado no ofício 2296/06/AGR/psor, cópia anexa, visando o pagamento de despesas para a contratação da produção do Revezamento da Tocha para os XV Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos (grifo acrescido).

Além dessas considerações, convém trazer a lume outros documentos juntados pela defesa mas não abordados nas instruções processuais que se mostram relevantes para o juízo a ser feito nestes autos. Trata-se de e-mails oriundos da empresa Além Inc. registrando contatos com a empresa Viron, que

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico**

foi a pessoa jurídica terceirizada responsável pela fabricação das tochas, possibilidade expressamente admitida no contrato celebrado entre a Além Inc. e o CO-Rio.

Na primeira mensagem, havida em 19/1/2007, apenas quatro dias antes da assinatura do convênio e a seis dias da celebração do contrato, a Além Inc. noticia que a Viron afirmara que àquela altura, “com menos de três meses para desenvolvimento de protótipo, ferramental e teste, não poderia garantir a produção de 4.000 tochas” (vide peça 43 do TC-015.786/20013-7 apenso). Contudo, na sequência afirma que uma vez que o dinheiro estiver disponível e o pagamento for possível, ele [Viron] analisará novamente um possível programa de fabricação e, então, dirá se será possível realizar o projeto, qual o impacto de custo do projeto”.

Em 29/1/2007 – quando os recursos do convênio já haviam sido liberados e creditados – há outro e-mail em que a Além Inc. narra contato que teria tido com a Viron. Nesse e-mail, a Além Inc. teria dito à Viron “que não havia data em que poderíamos dizer que as quantias estariam disponíveis para envio, mas que provavelmente seria dentro de no mínimo 10 dias e 2 semanas, e possivelmente depois”. Afirma ainda que a Viron exigiu “as quantias para efetuar pagamentos a terceiros para que o trabalho ferramental seja iniciado”.

Nesse mesmo e-mail, mais adiante, a Além Inc. afirma “agora que confirmamos um máximo de 500 tochas, cada portador de tocha não terá a própria”.

Dessa narrativa, em conjunto com os demais documentos dos autos, é possível concluir:

- a) a decisão de reduzir de 4000 para 500 foi tomada muito antes da solicitação de modificação do Plano de Trabalho, que ocorreu apenas em março;
- b) o pagamento era questão fundamental para a definição da quantidade de tochas;
- c) em 26/1/07 os recursos para o pagamento das tochas foram liberados mas estranhamente a Além afirma que não saber a data em que os recursos estariam disponíveis para o pagamento;
- d) não há um documento sequer que evidencie ter havido qualquer negociação de preços ante a redução da quantidade;
- e) embora já houvesse ciência por parte da Além e do CO-Rio das dificuldades de prazo para a produção das 4 mil tochas (e-mail de 19/1/07), a Além celebrou contrato com o CO-Rio (em 23/1/07), se obrigando a fornecer 4 mil tochas;
- f) não há elementos que revelem demora na celebração do convênio, em tempo que fuja à razoabilidade no exame e processamento do pedido para projeto desta magnitude.

Embora seja razoável admitir a afetação do preço em razão de economia de escala, a ausência de negociação de valores é fato que salta aos olhos especialmente se considerarmos que o valor unitário da tocha passaria, em dólar americano, de USD 332,12 (USD 1.328.500,00 / 4000) para USD 1.114,00 (USD 572.000,00 / 500), elevação de 235%.

É importante ressaltar que não detectamos qualquer documento da Viron nos autos a confirmar as informações apresentadas pela empresa Além, que foram trazidas aos autos pelo CO-Rio, à exceção da proposta original, a qual se encontra sem a identificação de autoria e sem timbre. Não encontramos qualquer informação documental da Viron acerca do novo orçamento ou da impossibilidade de produção das 4000 tochas.

Ao fim e ao cabo, temos que a União celebrou o convênio com o interesse específico de custear as 4000 tochas – conforme expressa especificação no Plano de Trabalho apresentado pelo próprio CO-RIO (vide TC-015.786/2013-7, peça 77, p. 47) –, tendo liberado para tanto os valores correspondentes, que deram ensejo à celebração de um contrato no qual ficou expressa a obrigação de entrega das referidas unidades, mas apenas 500 tochas foram adquiridas, cujo valor não se encontra justificado, sendo que dezenove foram extraviadas.

Com essas observações adicionais ao que expôs a Secex/RJ, acompanhamos o entendimento da unidade técnica no sentido de haver dano à União, que precisa ser reparado.

Relativamente à imputação de responsabilidades, contudo, temos, com as devidas vênias, pensamento distinto da Secex/RJ.

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico**

Em revisão dos elementos que compõe os autos, não identificamos qualquer documento que evidencie a participação do Sr. Carlos Arthur Nuzman relativamente ao convênio em tela. Em plano de proeminência, cumpre ressaltar que não foi ele quem assinou o convênio. Não foi ele quem encaminhou os documentos pleiteando a realização do convênio. Também não foi referido agente quem assinou o contrato com a empresa Além, nem mesmo os aditivos. Outros documentos que figuram nos autos a exemplo de alteração do plano de trabalho, dos documentos de prestação de contas, entre outros, também não foram por ele assinados.

O exame das peças que integram o feito revela que tanto as **ações anteriores** à celebração do convênio, quanto a **celebração do próprio termo de convênio**, bem como as **medidas posteriores** ficaram a exclusivo cargo do Sr. André Gustavo Richer. Transcrevo abaixo trecho da instrução que revela de forma contundente o comando das ações por parte do referido agente (peça 54).

- encaminhou diversos documentos relativos ao projeto básico do convênio assinados em 9/1/2007 na qualidade de dirigente ou representante legal do CO-Rio (peça 77, p. 45-51), no cargo de Vice-Presidente (peça 77, p. 53) e como Vice-presidente documentos complementares necessários para assinatura do convênio 5/2007, em 10/1/2017 (peça 77, p. 40-41);
- Assinou o convênio como **Presidente em Exercício** na data de 23/1/2007, (peça 76, p. 30 e p.62 do TC 015.786/2013-7);
- Assinou diversos documentos relativo a alteração do plano de trabalho como Vice-Presidente na data de 16/3/2007 (peça 76 p.46-48, p. 68,69 e 73-92 do TC 015.786/2013-7);
- No aditivo ao convênio, o CO-Rio 2017, foi **representado pelo seu Vice-Presidente** André Gustavo Richer, conforme o aditivo e respectivo extrato publicado (peça 13, p.14-16 e p.17 e peça 74, p. 49 do TC 015.786/2013-7);
- Representou o CO-Rio em 23/11/2006 na assinatura como Vice-Presidente de diversas declarações em nome do CO-Rio (peça 78, p.69-75 do TC 015.786/2013-7);
- Assinou ofício 4198/07 AGR/psor de 8/8/2007, como Vice-Presidente do CO-Rio reiterando a alteração das metas do convênio (Peça 74, p.67 do TC 015.786/2013-7);
- Assinou também o relatório parcial e o relatório final de execução físico-financeira, bem como o relatório de execução de receita e despesa da prestação de contas do Convênio 5/2007 e conciliação bancária (peça 13, p. 85, 86, 87 e 92 do TC 015.786/2013-7).

Não cremos que seja suficiente para a imputação de responsabilidade solidária com a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais o só fato de o agente ser um dos dirigentes dessa pessoa jurídica. Se assim fosse, a responsabilização recairia sobre o administrador, mesmo nas hipóteses em que estivesse afastado do exercício, a exemplo do afastamento para tratamento de saúde.

É necessário para fins de responsabilização que haja efetiva participação dessa pessoa, de forma comissiva ou omissiva, com relevância causal entre o dever violado e o prejuízo causado.

Usualmente nos processos da espécie no TCU a responsabilização da pessoa física recai sobre o dirigente da pessoa jurídica signatário do convênio. No caso concreto o agente em foco não foi o signatário do convênio e não há peça alguma que evidencie sua atuação para a execução das ações inerentes ao ajuste em tela.

Bem sabemos que o direito atrai a responsabilidade daquele que teria o dever jurídico de agir e não o fez por omissão. Isto é tema incontroverso. Contudo, as regras gerais de responsabilização são aplicadas nos casos concretos, havendo a necessidade de evidenciação do ilícito em cada caso particular. Nos casos de omissão essa tarefa é mais sensível, pois depende da valoração de diversos elementos que circundam o caso concreto, que podem formar, reforçar ou impossibilitar a convicção da ocorrência do ilícito.

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico**

Situação emblemática vivenciada em diversos casos no TCU diz respeito ao dever de supervisão do superior hierárquico, cuja omissão pode atrair a responsabilização desse agente. A aplicação desse valor jurídico de forma ampliada e irrestrita, dissociada das circunstâncias de cada caso, levaria à responsabilização irrestrita e generalizada dos superiores por infrações cometidas pelos subordinados, o que é, naturalmente, repellido pela jurisprudência da Corte.

No caso vertente – no específico contexto deste processo em que não qualquer ato de execução praticado pelo responsável –, não creio que a genérica atribuição cometida ao presidente de “administrar o CO-RIO”, disposta no art. 22, alínea a, do estatuto da entidade, tenha força suficiente para ensejar a responsabilização do agente, sopesando ainda nesta avaliação a vasta abrangência, bem como a natureza estratégica das tarefas cometidas a quem ocupa cargo de presidente de comitê organizador de jogos, evento de notória envergadura.

Ao avaliar a responsabilidade de agentes em casos similares ao presente, temos adotado a mesma linha de valoração, que contempla o exame dos elementos acima demarcados. A propósito, no processo TC-020.069/2014-6 – que tratava de tomada de contas especial em que havia proposta de responsabilização solidária de diversos dirigentes de pessoa jurídica de direito privado recebedora de recurso federais repassados mediante convênio – divergimos de proposta de responsabilização de um dos dirigentes por se apoiar basicamente no fato de ele ocupar o cargo de secretário-executivo e ser o coordenado financeiro do projeto no qual foram verificadas irregularidades, sem haver a clara indicação dos atos tidos por irregulares praticados pelo agente e a demonstração do nexo de causalidade entre o dever violado e o prejuízo causado. No ponto em questão, o colegiado acolheu a manifestação ministerial, afastando a responsabilidade do referido agente, imputando-a aos demais (Acórdão 4.214/2017 – 1ª Câmara).

Diante de tudo o que se expôs, este representante do ministério público junto ao TCU acompanha a proposta de mérito da Secex/RJ, exceto quanto à responsabilização do presidente do CO-RIO.

Ministério Público, em 6 de setembro de 2017.

*(Assinado Eletronicamente)*

**Marinus Eduardo De Vries Marsico**  
Procurador