

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao acórdão 2.710/2014 - Plenário (TC 015.786/2013-7, apenso) e em decorrência de indícios de irregularidades na execução do convênio ME 5/2007, celebrado entre o Ministério do Esporte - ME e o Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007 - CO-Rio para os trabalhos de produção e gerenciamento dos cerimoniais de Revezamento da Tocha dos XV Jogos Pan-Americanos RIO 2007, até a chegada à cidade do Rio de Janeiro.

2. O ajuste foi celebrado em 23/1/2007, com valor original de R\$ 4.761.020,01, e incluiu a aquisição de 4.000 tochas a serem utilizadas ao longo do circuito de revezamento, com passagem por vários municípios.

3. Posteriormente, em 9/8/2007, houve aditamento ao convênio, com acréscimo de R\$ 1.190.255,00 de recursos federais e de R\$ 20.268,00 de contrapartida (peça 24, p. 20-21, e 36).

4. Para desenvolver, programar e produzir o revezamento da tocha, com a prestação de serviços operacionais, de criação e de logística, o CO-Rio contratou, em 25/1/2007, a Além International Management Inc. O contrato incluiu o fornecimento de 4.000 tochas, ao custo de US\$ 1.328.500,00 (ou R\$ 2.922.700,00 à cotação de US\$ 1,00 = R\$ 2,20), e foi posteriormente alterado por dois aditivos.

5. O primeiro, de 26/2/2007, apenas modificou as datas previstas para pagamento das parcelas devidas.

6. O segundo aditivo, de 16/3/2007, reduziu o total de tochas de 4.000 para 500 unidades, acrescentou seis lanternas, duas piras e 2.100 recipientes com gás, conjunto de itens ao qual foi atribuído o valor de US\$ 618.000,00 (peça 37, p. 20-21). De acordo com o valor informado pelo CO-Rio para cada um dos itens (tochas, lanternas, piras e recipientes - peça 38), o custo total das 500 tochas foi de R\$ 1.021.000,00, correspondentes a 78,62% do valor desse conjunto de itens (ou seja, US\$ 485.865,42 do valor do aditivo contratual com a Além).

7. O débito apontado neste processo decorreu do acréscimo no custo unitário e do desaparecimento de 19 tochas, o que foi computado nas seguintes parcelas:

(i) R\$ 615.024,78, valor pago a maior por 481 tochas, calculado pela diferença entre o custo unitário inicialmente previsto para as primeiras 3.500 tochas (R\$ 759,00) e o valor efetivamente pago, conforme estabelecido no segundo aditivo (R\$ 2.042,00), multiplicado pelo índice de recursos federais aplicados em relação ao total previsto para o convênio (0,9966);

(ii) R\$ 38.666,09, valor de 19 tochas extraviadas, ao custo unitário de R\$ 2.042,00, multiplicado pelo mesmo índice de recursos federais aplicados (0,9966).

8. Em benefício dos responsáveis, o custo unitário inicial foi considerado como sendo o valor previsto para as primeiras 3.500 tochas na proposta supostamente fornecida pela empresa fabricante subcontratada, Viron (peça 80, apenso, p. 50). O valor médio das 4.000 tochas seria um pouco inferior, R\$ 730,68.

9. Foram citados solidariamente o CO-Rio bem como o presidente e o vice-presidente daquele Comitê, respectivamente, Carlos Arthur Nuzman e André Gustavo Richer, pela soma dessas parcelas de débito, da qual foram abatidos os créditos relativos a valores devolvidos por meio de duas GRUs (R\$ 131.375,75 e R\$ 136.428,79).

10. No mérito, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro - Secex/RJ propôs o julgamento pela irregularidade das contas com imputação de débito e aplicação de multa a todos os citados, manifestação que foi inicialmente endossada pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU.

11. Restituídos os autos para regularizar vício na representação do presidente do CO-Rio, a unidade técnica, após os ajustes necessários, reiterou a essência do encaminhamento de mérito anterior. O

MPTCU, por sua vez, em nova manifestação, manteve sua anuência a essa proposta no que concerne ao valor do débito, mas, em relação à responsabilização, retificou seu entendimento para excluir a responsabilidade do presidente do CO-Rio.

12. Acolho, com ajustes, o encaminhamento proposto pela Secex/RJ, pelas razões que detalho a seguir.

II

13. Da defesa trazida em resposta às citações, destaco os seguintes argumentos:

a) a proposta de trabalho apresentada em março de 2007 e previa 4.000 tochas não teria sido cumprida em decorrência da morosidade e do atraso na celebração do convênio ME 5/2007;

b) pelo prazo exíguo para confecção do material, o conveniente teria proposto alteração do plano de trabalho em 12/6/2007, com diminuição do número de tochas, uma vez que, “em junho de 2007, apenas 1 (um) mês antes do início dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007, não era possível a confecção das 4.000 tochas programadas”;

c) “o acréscimo no valor unitário da tocha [teria se dado], exclusivamente, pelo escasso período para confecção”, e a diminuição da quantidade teria ocasionado a perda de economia de escala e o aumento do valor individual de cada tocha;

d) a alteração do plano de trabalho proposta em 12/6/2007, com redução do número de tochas e alteração de preços, teria sido aprovada pelo Ministério (Parecer Técnico 021 ASS/SEPAN/ME/2007);

e) a prestação de contas foi aprovada pelo ME (Parecer Financeiro 103/2009), com manifestação acerca do aumento do valor unitário;

f) o custo unitário inicial de cada tocha calculado pela equipe do TCU (R\$ 759,00) estaria incorreto, pois o valor total inicialmente previsto não se referiria ao quantitativo de 4.000 tochas, mas apenas a 40% dessa quantidade (1.600 tochas);

g) com tal correção, o custo unitário inicial seria de R\$ 1.234,76, e não de R\$ 759,00, como utilizado no cálculo do débito;

h) não foi considerado, na composição do débito, o valor adicional de R\$ 267.804,54 já ressarcido, bem como os valores referentes ao saldo não aplicado e aos rendimentos obtidos (R\$ 190.523,75), devolvidos por meio de GRU em 7/12/2007.

14. Os pareceres da unidade técnica e do MPTCU, que, nos pontos de convergência, adoto como fundamentos desta deliberação, analisaram e refutaram as alegações apresentadas.

15. O argumento de que teria havido atraso na celebração do convênio, supostamente por parte do Ministério, não encontra devido respaldo documental.

16. Consta dos autos expediente recebido na Pasta em 29/11/2006, por meio do qual o vice-presidente do CO-Rio solicitou apoio do Governo Federal para contratação da produção do revezamento da tocha, com referência a plano de trabalho anexo e à quantia necessária, R\$ 4.761.020,01 (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 80, p. 4-5).

17. De acordo com o plano de trabalho, seria contratada empresa especializada, com experiência em eventos similares, que ficaria integralmente responsável por gerenciar o revezamento da tocha, o que incluiria a contratação do pessoal necessário, do fabricante das tochas e do seu transporte para o país (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 80, p. 21).

18. Após análise do Ministério e apresentação de retificações e informações complementares por parte do CO-Rio, o convênio ME 5/2007 foi celebrado em 23/1/2007. Os recursos para execução, no valor de R\$ 4.761.020,01, foram repassados pelo ME por meio de ordem bancária de 26/1/2007 e creditados na conta corrente do convênio ainda em janeiro de 2007 (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 12, p. 4-12 e 94).

19. Ou seja, o ajuste foi assinado e os recursos, repassados apenas dois meses após a solicitação do CO-Rio que consta dos autos. Trata-se de prazo bastante razoável para atendimento de pleito pela administração federal. Não foram apresentados comprovantes de encaminhamento de solicitações anteriores que pudessem configurar a demora de atendimento por parte do Ministério do Esporte.
20. No projeto básico que integrou o convênio, foi prevista a aquisição de 4.000 tochas, e o cronograma, de 9/1/2007, previa que a contratação do fabricante das tochas se daria em janeiro de 2007 (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 12, p. 26).
21. Em 25/1/2007, foi firmado pelo CO-Rio o contrato para prestação dos serviços necessários no sentido de desenvolver, programar e produzir o Revezamento da Tocha dos Jogos Rio 2007, celebrado com a Além International Management Inc., como única responsável por prestar serviços operacionais, de criação e de logística (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 37, p. 1-17).
22. O valor do contrato foi estabelecido em US\$ 1.808.200,00 para serviços e US\$ 1.328.500,00 para manufatura e fornecimento de 4.000 tochas (cláusula 4.1). O ajuste totalizou R\$ 6.900.740,00 no câmbio utilizado (US\$ 1,00 = R\$ 2,20; e.g. TC 015.786/2013-7, apenso - peça 37, p. 8).
23. Apesar de inferior ao contratado, o valor inicial do convênio era suficiente para arcar com todas as despesas previstas no cronograma do contrato até 20/5/2007 (peça 37, p. 6, itens 4a, 4b, 4c, 4.1a e 4.1b), o que incluía o pagamento integral pelas 4.000 tochas, com parcelas previstas para 28/2/2007 (US\$ 1.000.000) e 20/5/2007 (US\$ 328.500,00).
24. Em 26/2/2007, foi celebrado o primeiro aditivo desse contrato, sob alegação de dificuldade para encontrar patrocinadores privados. A parcela prevista para pagamento das tochas em 28/2/2007 foi dividida em duas iguais, a serem pagas em 28/2/2007 e 15/4/2007, mantidos os preços e as demais condições (peça 37, p. 18-19). O cronograma permaneceu compatível com os recursos disponibilizados em janeiro pelo Ministério do Esporte.
25. Por sua vez, o aditivo ao convênio com o ME que aumentou o valor foi celebrado em 9/8/2007 (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 12, p. 17) e se destinou especificamente a “custear serviços institucionais junto aos órgãos públicos municipais e estaduais e de mobilização das cidades onde serão realizadas as Cerimônias de Revezamento da Tocha Pan-americana” (peça 24, p. 20). Ou seja, os recursos adicionais que motivaram o aditivo não eram destinados à produção das tochas, que, em tal época, já deveriam estar prontas.
26. Como mencionado pelo MPTCU, constam do processo mensagens da Além dirigidas ao CO-Rio em janeiro de 2007 – uma delas anterior à celebração do contrato – com informação supostamente fornecida pela fabricante das tochas, Viron, sobre a dificuldade de, naquela época, garantir a produção de 4.000 tochas e sobre a não disponibilização, pelo CO-Rio, de recursos para pagamento imediato. Não foi apresentado, porém, qualquer documento da própria Viron que permitisse confirmar a necessidade de reduzir o quantitativo de tochas e de majorar o valor unitário.
27. Ou seja, não foi nem comprovada, nem justificada a razão pela qual os recursos federais já disponíveis em janeiro não asseguraram a execução dos serviços a cargo da Além nos exatos termos contratados em 25/1/2007 com aquela empresa.
28. Pelas informações e documentos que constam dos autos, conclui-se que os gestores do CO-Rio foram responsáveis pelo fato injustificado de o convênio não ter sido executado na forma originalmente acordada, com utilização das 4.000 tochas ao custo unitário de R\$ 759,00.
29. Desse modo, deve recair sobre esses gestores a responsabilidade pela celebração, em 16/3/2007, do aditivo ao contrato com a Além por meio do qual a quantidade de tochas foi reduzida para 500 e o custo unitário, majorado para valor correspondente a R\$ 2.042,00 (peça 37, p. 20-21, e peça 38).
30. Observo também que não é suficiente para afastar a irregularidade o fato de o Ministério ter aprovado a alteração do plano de trabalho e a prestação de contas final do convênio. Decisões do Ministério não implicam aprovação dos atos por este Tribunal. Por se tratar de instâncias independentes,

eventuais manifestações favoráveis da unidade concedente não vinculam a avaliação e o julgamento pelo TCU, no exercício de sua competência prevista no art. 71 da Constituição Federal.

31. De todo modo, deve ser observado que, pela documentação apresentada, a proposta de reduzir o número de tochas só foi informada ao Ministério por meio de expediente do CO-Rio em 13/6/2007 (peça 24, p. 15, item 3), quase três meses após o aditivo contratual com a Além e após a data prevista para conclusão dos pagamentos relativos ao fornecimento das tochas. Em junho de 2007, a cerimônia de revezamento da tocha já havia iniciado, e a redução no quantitativo de tochas era um fato consumado.

32. Além disso, conforme destacado pela Secex/RJ, o parecer técnico 21-ASS/Sepan/ME/2007, mencionado pela defesa como evidência de que o Ministério teria aprovado essa proposta, ficou concentrado no exame do aditivo de valor ao convênio para mobilização das cidades (peça 24, p. 18-23), sem analisar a questão da redução no número de tochas e do aumento do seu custo unitário.

III

33. Sobre a quantificação do débito, as alegações acerca do custo unitário inicial da tocha, que seria de R\$ 1.234,76, segundo os responsáveis, e não de R\$ 759,00, como apontado pela Secex/RJ, não foram acompanhadas de evidências ou documentos capazes de comprovar o suposto erro no cálculo utilizado pela unidade especializada.

34. Pelo esclarecimento apresentado pelo CO-Rio ao Ministério em 8/6/2009, tal erro teria origem em dois equívocos na proposta apresentada (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 40, 4-10). O valor informado no plano de trabalho original seria correspondente a apenas 40 % das 4.000 tochas, ou seja, iria custear apenas 1.600 tochas. Ademais, os tributos teriam sido calculados em percentual aquém do correto, o que teria levado a subestimativa no valor então indicado para as tochas.

35. O quantitativo de 4.000 tochas, no entanto, constou expressamente não só do projeto básico do convênio (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 12, p. 28), mas também do contrato firmado com a Além (peça 37, p. 18). Em nenhum desses dois documentos houve qualquer referência ao suposto percentual de 40%, que reduziria o quantitativo para 1.600 e, em consequência, elevaria o custo unitário inicial da tocha, segundo os responsáveis.

36. O suposto equívoco no quantitativo de tochas consignado no convênio teria sido informado pelo CO-Rio ao constar da proposta para celebração do aditivo com reformulação de metas, recebida no Ministério em 13/6/2007 (peça 24, p.15, item 3).

37. De acordo com o cronograma do contrato com a Além, os pagamentos das tochas já deveriam estar encerrados em junho de 2007. Não foram apresentados comprovantes de que proposta de correção do suposto erro – que implicaria aumento de 150% no custo unitário – tenha sido anteriormente submetida ao ME, e não há nenhum documento das empresas contratadas, Além e Viron, que dê respaldo ao quantitativo de 1.600 tochas.

38. Sobre a subestimativa no percentual de impostos, os responsáveis apontaram como referência os valores previstos no plano de trabalho, em que foi registrada a quantia de total de R\$ 1.563.466,67. Desse total, R\$ 390.866,67 seriam relativos a tributos e o restante, às tochas. Segundo alegado, tais tributos teriam sido incorretamente apurados. O valor correto (R\$ 802.761,96) elevaria o custo total das tochas a R\$ 1.975.361,96 (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 40, p. 6-7).

39. Como apontado pela unidade técnica, não foram indicados quais tributos deveriam ser corrigidos. Não há evidências acerca do alegado equívoco no cálculo, que não foi nem detalhado, nem comprovado na defesa apresentada pelos responsáveis. Na prestação de contas apresentada, os impostos não foram indicados de forma segregada e, portanto, são referentes aos diversos serviços prestados pela Além, e não só à confecção das tochas, o que compromete qualquer verificação (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 52, p. 8).

40. Portanto, os argumentos apresentados para justificar o aumento do valor inicial da tocha para R\$ 1.234,76 não podem ser acolhidos.

41. Ainda no que tange à quantificação do débito, os responsáveis também argumentaram que teriam contribuído para majoração do preço a taxa de urgência, no valor de R\$ 417,70 por tocha, e o incremento de custo fixo por unidade, decorrente da redução no quantitativo de tochas, no valor de R\$ 389,54 por unidade.
42. Embora seja razoável o argumento de que a diminuição de quantidade de 4.000 para 500 acarretaria aumento do valor unitário em decorrência do custo fixo para desenvolver o protótipo, tal custo, essencial para definir o preço da tocha caso fossem necessárias alterações de quantitativos – como o foram –, não foi discriminado no contrato original celebrado com a Além.
43. Ademais, não consta dos autos documento da Viron, fabricante das tochas, com o valor efetivamente considerado como custo fixo. A única informação disponível sobre essa quantia constou de expediente da Além dirigido ao CO-Rio de 6/3/2007, com informações supostamente fornecidas pela Viron (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 37, p. 3).
44. Com base no valor registrado nesse expediente (US\$ 415.000,00), a parcela desse custo fixo no preço unitário final de cada uma das 500 tochas seria de US\$ 830,00. Ante o valor cobrado para as 500 tochas no aditivo contratual - que seria correspondente a US\$ 485.865,00 – constata-se que o preço de fabricação da cada tocha (sem o custo fixo) seria de apenas US\$ 141,73, inferior ao valor indicado pela própria Além no mesmo expediente: US\$ 229, ou US\$ 314 com taxa de urgência.
45. Por sua vez, a taxa de urgência informada pela Além seria de US\$ 85,00, ou R\$ 187,00, o que não coincide com a valor apresentado pelo CO-Rio, de R\$ 417,70.
46. Ou seja, além de não haver documentos do fabricante, as informações da Além colidem com as prestadas pelo CO-Rio, reiteradas nas alegações de defesa. E vale destacar que os valores informados pelo comitê para incremento de custo fixo e a taxa de urgência por unidade carecem de comprovação nestes autos.
47. Assim, a falta de comprovação sobre a composição no custo de cada tocha soma-se ao fato de o convênio não ter sido executado na forma originalmente acordada, com a utilização das 4.000 tochas ao custo unitário de R\$ 759,00. Tal ocorrência deve ser atribuída à atuação dos gestores do CO-Rio, até porque o argumento suscitado como causa possivelmente externa – a intempestividade na celebração ou na execução do convênio por parte do ME – também não foi comprovado.
48. Desse modo, acompanho os pareceres da unidade técnica e do MPTCU, uniformes quanto ao débito imputado aos responsáveis, a ser calculado pela diferença entre o valor unitário final de cada tocha e o valor inicialmente contratado junto à empresa Além.
49. Por fim, cabe revisar os valores acolhidos pela Secex/RJ como recolhimentos pelo CO-Rio hábeis a abater o débito apurado neste processo.
50. As quantias consideradas como crédito quando da citação (R\$ 131.375,75 e R\$ 136.428,79) referem-se ao valor das 19 tochas extraviadas e à taxa de urgência, que, segundo o CO-Rio, corresponderia a R\$ 417,70 por unidade. Foram devolvidas em decorrência de cobrança do Ministério no contexto da análise da prestação de contas.
51. Essa restituição deve, de fato, ser considerada como crédito em duas parcelas nas datas em que os depósitos foram efetivados, como contabilizado pela unidade técnica. No entanto, ao contrário do que se pode inferir das alegações de defesa, não houve devolução adicional de R\$ 267.804,54, além dessas duas parcelas mencionadas.
52. De acordo com o registrado pelo Ministério (parecer financeiro 103/2009 - CPREC/CGPCO/SPOA/SE/ME; peça 24, p. 29), os recolhimentos informados na prestação de contas no valor total de R\$ 267.804,54 foram efetuados por meio das mesmas GRUs consideradas pela Secex/RJ, nos valores de R\$ 131.375,75 e R\$ 136.428,79 (TC 015.786/2013-7, apenso - peças 36, p. 21, e 48, p. 21) e reproduzidas no anexo das alegações de defesa (peça 24, p. 33 e 40).
53. Em relação ao recolhimento de R\$ 190.523,75, comprovado pela respectiva GRU, observo que essa quantia não deve ser abatida do débito, uma vez que não está relacionada ao preço adicional pago pelas 500 tochas.

54. Esse valor corresponde à soma de duas parcelas apontadas na instrução do TC 015.786/2013-7, apenso, que eram relativas a recursos não aplicados – R\$ 126.585,35 – e a resultado de aplicações financeiras não utilizado – R\$ 63.938,40. Tais parcelas foram indicadas pelo próprio CO-Rio na prestação de contas final (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 12, p. 1) e haviam sido originalmente incluídas como débito nesta TCE ante a falta do comprovante da devolução (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 52, p. 8 e 10). Com a apresentação da GRU, o débito correspondente foi excluído (TC 015.786/2013-7, apenso - peça 53, p. 2).

55. Portanto, tal recolhimento de R\$ 190.523,75 não está relacionado ao valor pago a maior pelas tochas que compõe o débito remanescente apurado neste processo e, por essa razão, não pode ser considerado como crédito.

IV

56. Por fim, sobre a responsabilização dos gestores, acompanho a proposta da Secex/RJ de imputar débito ao CO-Rio, solidariamente com seus presidente e vice-presidente, e aplicar-lhes multa.

57. O vice-presidente deve ser responsabilizado por ter atuado diretamente na celebração e execução do convênio, em que foi signatário tanto do ajuste celebrado com o Ministério como do contrato e dos aditivos assinados com a Além.

58. No que concerne à responsabilidade do presidente do CO-Rio, devem ser sopesadas a importância da cerimônia de revezamento das tochas e as atribuições estatutárias do cargo ocupado por aquele responsável.

59. Como destacado pela unidade técnica, os eventos programados para essa cerimônia prolongar-se-iam por dois meses e passariam por diversas cidades, com grande repercussão na sociedade e expectativa de intensificar o interesse pelos Jogos, que estariam por começar. E, estatutariamente, era competência do presidente do CO-Rio autorizar despesas, bem como firmar contratos e convênios.

60. Pelo envolvimento e responsabilidades assumidas pela entidade que presidia e pelo cargo por ele ocupado, seria esperado que esse responsável não se omitisse e supervisionasse os procedimentos afetos ao revezamento das tochas, para zelar pelo adequado cumprimento do objeto do convênio e pela aplicação correta e eficiente dos recursos federais tempestivamente disponibilizados pelo Ministério.

61. A redução no quantitativo de tochas introduzida no termo aditivo ao contrato com a Além foi significativa, o que deveria ter sido suficiente para compelir o gestor a questionar, no âmbito da atividade de supervisão dele esperada, os termos que foram ajustados e implicaram o acréscimo injustificado de preços constatado neste processo. Como observado pelo MPTCU, “não há um documento sequer que evidencie ter havido qualquer negociação de preços ante a redução da quantidade” de tochas para 500.

62. Destaca-se que não se trata aqui de exigir que o presidente avocasse atos de competência de seus subordinados ou de responsabilizá-lo por atos praticados por titulares de subunidades no desempenho de atribuições rotineiras. O contrato com a Além e o aditivo que reduziu o quantitativo de tochas foram assinados em nome do presidente pelo vice-presidente (peça 37, p. 17 e 24), que atuou como seu substituto direto no desempenho de competência que, por dispositivo do estatuto do CO-Rio, caberia ao presidente.

63. A cerimônia de revezamento da tocha, até por seu simbolismo, era de grande importância para o evento, motivo pelo qual não poderia ser ignorada pelo presidente do CO-Rio. Não é razoável admitir a hipótese de que esse gestor pudesse se manter alheio às tratativas conduzidas em seu nome que implicaram relevante alteração do plano de trabalho originalmente proposto para referida cerimônia.

64. Acrescente-se que o próprio responsável não trouxe alegações para afastar sua responsabilidade pessoal como dirigente, nem em sua primeira manifestação nos autos, por meio do documento encaminhado em seu nome, nem em sua manifestação posterior ao despacho à peça 50, em que expressamente ratificou a defesa anteriormente apresentada pelo vice-presidente (peça 53).



Ante o exposto, ao acompanhar na essência a proposta da Secex/RJ, com o ajuste no valor do débito aqui discutido, VOTO por que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de novembro de 2017.

ANA ARRAES
Relatora