TC 012.497/2011-8

Tipo: Relatório de Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Fundação Universidade Federal de Pelotas - MEC

Procurador: Luiz Manoel Melo Cavalheiro – OAB/RS nº 22.248; peça 45 (da responsável Lisarb Crespo da Costa)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de análise de audiências, formuladas com base no Acórdão 6850/2011 – 1ª Câmara, Sessão de 23/8/2011, subitem 9.3, em que se determinou à Unidade Técnica que fossem identificados os responsáveis e que se promovesse a audiência em razão do descumprimento da medida cautelar exarada no despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues, de 30/10/2006, ratificada na Sessão Ordinária do Plenário do Tribunal de Contas da União de 1/11/2006, determinando a suspensão dos repasses a título de taxa de administração, no âmbito do Contrato n° 18/2005, celebrado entre a Fundação Universidade Federal de Pelotas e a Fundação Simon Bolívar. Verificou-se, na fiscalização, que os procedimentos irregulares de utilização dos recursos públicos, cuja sustação fora determinada, continuaram ocorrendo.

HISTÓRICO

2. O presente processo foi autuado como RMON visando a verificar o cumprimento do Acórdão 723/2010–Plenário, proferido no processo de Representação TC 024.268/2006-2. O objeto inicial desse processo está relacionado às supostas irregularidades ocorridas na execução dos contratos nº 46/2005 (Implantação de *campi* da Unipampa) e 18/2005 (Projeto Pista), celebrados entre a UFPel e a Fundação Simon Bolivar (FSB).

3. O contrato nº 18/2005 vigorou, segundo informações da Representação, no período de 16/8/2005 a 30/7/2008 e dispôs que a fundação executasse projetos da chamada proposta pedagógica do projeto interdisciplinar de serviços técnicos de apoio (Pista), aprovado por resolução do Conselho Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão (Cocepe). Consistiu no gerenciamento da limpeza, manutenção, melhoramento e adequação dos seus espaços interiores e exteriores e serviços de informática. Foi identificado que a Universidade transferiu R$ 5.324.897,12 para o projeto Pista entre 9/9/2005 e 27/11/2006. Após o exame inicial (do TC 024.268/2006-2), foi expedida a medida cautelar determinando a suspensão dos repasses a título de taxa de administração e a oitiva dos responsáveis, Sr. Antônio César Gonçalves Borges, Reitor da UFPel, e Sra. Lisarb Crespo da Costa, Diretora Presidente da Fundação Simon Bolívar – FSB, que tomaram ciência da medida na data de 17/11/2006, conforme comprovado na peça 31 (ofícios encaminhados pelo TCU e comprovações do recebimento, documentos retirados do processo de Representação). Em inspeção realizada no período de 4 a 8 de dezembro de 2006, foi confirmado que houve várias transferências das contas específicas, resultando em um saldo líquido, na conta específica associada ao projeto Pista, de cerca de R$ 1 milhão (retirados da conta). A FSB aceitou promover a devolução dos recursos retirados e não utilizados no projeto, que foram denominados pela instituição de fundo de reserva, o que deveria ser objeto, de acordo com o Voto do Relator no Acórdão nº 723/2010, de apuração em ajuste de contas, realizado conjuntamente pela universidade e a fundação de apoio, com o ressarcimento da parcela não comprovadamente aplicada em finalidades pertinentes ao projeto ou de interesse da Universidade.

4. Não houve o cumprimento da deliberação, de acordo com o Relatório de Monitoramento de peça 16, o que foi propugnado pelo Tribunal mediante o Acórdão 6850/2011 – 1ª Câmara, Sessão de 23/8/2011 (peça 21). Persistiu a prática de saques de recursos, por meio de transferências, da conta vinculada ao projeto Pista para outras contas, caracterizando, além do descumprimento do Acórdão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49215467.

723/2010, também o descumprimento da medida cautelar. Nos quadros de páginas 10 a 12 da peça 16, elaborado a partir da relação de pagamentos entregue pela Fundação, estão demonstradas tais transferências; impende ressaltar que não foi uma análise pormenorizada de todos os lançamentos bancários, pois os demonstrativos apresentados à equipe – no último dia da inspeção – estavam incompletos; assim, podem ter ocorrido ainda mais retiradas além das demonstradas.

5. Novo monitoramento foi autuado para tratar da verificação do cumprimento do subitem 9.2 do Acórdão 6850/2011 - TC 037.113/2011-9. Assim, a presente instrução limita-se à análise dos fatos e argumentos relativos ao descumprimento da medida cautelar, objeto do subitem 9.3 do mesmo Acórdão 6850.

6. Na instrução elaborada após a mencionada deliberação (peça 34), foram identificadas as transferências – identificadas na relação de pagamentos – que ocorreram no interregno entre a ciência da medida cautelar pelos responsáveis (17 de novembro de 2006), e a ciência da sua revogação (26 de abril de 2010). A execução financeira do projeto Pista ocorreu em diversas contas bancárias. Inicialmente, as ordens bancárias emitidas pela UFPel eram creditadas na conta 13.000.440-3 do Banco Santander (Banco 008, Agência 0145; a conta teve sua numeração alterada, seu número original era 256687135). A partir de 22/6/2007, as ordens bancárias referentes ao Projeto Pista passaram a ser creditadas em outra conta do Banco do Brasil (7841-7). Conforme o quadro 1 (p. 3 da peça 34) e o quadro 2 (p. 4 e 5 da peça 34), foram efetuados diversos lançamentos por meio de transferências bancárias, a débito e a crédito das contas, não diretamente identificadas com despesas do projeto (a maioria direcionada para contas de movimentação geral da FSB, não vinculadas a projetos específicos).

EXAME TÉCNICO

7. As audiências foram promovidas por intermédio dos Ofícios SECEX/RS 524/2012 (peça 36), reiterado pelo 584/2012 (peça 42), entregue em 4/6/2012 (peça 47); 523/2012 (peça 37), entregue em 21/5/2012 (peça 40); 522/2012 (peça 38), entregue em 21/5/2012 (peça 39), respectivamente ao Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca, à Sra. Lisarb Crespo da Costa e ao Sr. Antônio César Gonçalves Borges. Foi concedida a prorrogação de prazo solicitada pelo Reitor (peça 43), de 30 dias, conforme Despacho do Diretor da 1ª DT (peça 48), o que foi comunicado por meio do Ofício SECEX/RS 763/2012 (peça 49), entregue em 11/7/2012 (peça 50).

8. Somente a Sra. Lisarb, na condição de ex-Presidente da FSB, respondeu à audiência, por meio do expediente de peça 44, assinado pelo Procurador constituído (conforme procuração à peça 45). Examina-se a seguir essa resposta, encaminhada tempestivamente a este Tribunal, devendo se considerar revéis os demais responsáveis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

8.1 A responsável alega (item 1 das razões de justificativa, p. 2 da peça 44) ter deixado o cargo de Presidente da Fundação Simon Bolivar em 21/9/2009, juntando prova (Ata 002/2009 da Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo – p. 9 a 14 da peça 44). Nesta reunião, teriam sido aprovadas o Relatório de Atividades e o Relatório Financeiro de sua gestão, que teria sido elogiada. Informa, ainda, que ao longo de sua carreira profissional como Procuradora do Estado do Rio Grande do Sul, também recebera muitos elogios pela sua atuação.

8.1.1 **Análise**: os argumentos relativos aos elogios recebidos pela responsável trazidos não dizem respeito aos fatos em exame, não sendo úteis para a formação do juízo. Quanto ao período de gestão, verifica-se que o descumprimento da cautelar consistiu em atos cujo interstício contemplou tanto o período de gestão da Sra. Lisarb (até 21/9/2009), como de seu sucessor, que preside a FSB até o presente momento. As transferências bancárias efetuadas na conta do Projeto Pista, que comprovadamente foram efetuadas, em desobediência à medida cautelar, compreendem o período de 2/7/2007 (lançamento de R$ 212 mil a débito da conta do Pista no Banco do Brasil, creditado na conta geral da FSB, denominada de Tx Adm B. Brasil à época) até 30/4/2009 (último lançamento identificado quando da fiscalização efetuada entre 30/6 e 8/7/2011, no valor de R$ 30 mil). Os quadros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49215467.

demonstrativos desses saques, a título de fundo de reserva, nas contas específicas do Santander e do Banco do Brasil, constam da instrução de peça 16, p. 10 a 14. Ressalte-se que esse levantamento foi efetuado pela equipe do TCU com base na análise da relação de pagamentos, apresentada ao final da fiscalização *in loco*, com a comprovação documental por amostragem (p. 86 em diante da peça 13). Embora demande um exame mais acurado dos extratos bancários com o auxílio dos registros contábeis e documentos que os suportam, para uma quantificação mais precisa do valor líquido retirado das contas vinculadas ao projeto PISTA (que foram estimados pela equipe em mais de R$ 1 milhão), a análise é suficiente para efeitos de comprovação do descumprimento da cautelar, objeto desta instrução.

8.2 Trouxe, ainda, argumentos já examinados pelo Tribunal. Após informar em suas razões (p. 2 da peça 44) que as justificativas seguem um padrão conciso e prático (item 2) e que se limitam à aplicação de recursos vinculados ao Projeto PISTA (item 3), o procurador aduz, nos itens 4, 5 e 6 que a o ajuste que regulou a execução do projeto foi de natureza contratual, tendo sido estabelecidas, para a contratada (FSB), somente obrigações no sentido de utilização dos recursos financeiros em conformidade com o objeto previsto – conforme a cláusula terceira, item II (p. 3 da peça 44), cujo descumprimento não estaria comprovado por não haver referências "no sentido de que a Fundação Simon Bolivar tenha deixado de utilizar os recursos repassados pela contratante para cumprimento do objeto". Enfatizou a diferença jurídica entre o contrato e o convênio, sustentando que, dada a natureza sinalagmática dos contratos, há o pagamento do preço acordado, sem exigibilidade de prestação de contas e de controle por parte da contratante; o controle a ser efetuado, alega, residiria apenas no acompanhamento físico, verificando se o objeto foi cumprido, o que efetivamente teria ocorrido, não havendo registros de que a FSB teria deixado de honrar compromissos assumidos nos termos do contrato nº 18/2005.

8.2.1 **Análise**: recuperam-se os fundamentos que já foram devidamente detalhados quando da prolação do Acórdão 723/2010, em que o tema da natureza da relação entre UFPel e FSB foi debatido, visto que não foram trazidos novos elementos ou novos fundamentos no expediente em exame.

8.2.2 Segundo o Voto do Ministro Relator, o contrato nº 18/2005, denominado de contrato, possuía características de formalização e execução "que se encontram ordinariamente nos convênios", que consistiriam em irregularidades de acordo com a regulamentação de contratos prevista na Lei nº 8.666/1993 (item 9 do Voto). Por outro lado, também não se situam os ajustes em clara zona de contratação das fundações de apoio (item 10), o que confere uma situação que o Relator considerou "embaralhada", suscitando propostas, na instrução, relacionadas com o entendimento dos ajustes ora como convênios ora como contratos (item 13). Assim, o fato reconhecido foi de que o ajuste se revelou uma tentativa de atender aos interesses da UFPel, à custa da incidência em irregularidades, tal como verificado também em outras relações IFES/Fundações de Apoio (item 14). Nesse contexto, e entendendo expressamente que o objeto do contrato não se amoldava ao que deveria ser objeto de convênio (item 21), entendeu o Ministro (itens 21 e 22) que deveriam ser observadas as disposições da Lei nº 8.666/1993 e a determinação contida no subitem 9.1.2 do Acórdão TCU 599/2008, a seguir transcrito:

> 9.1.2 somente formalize contrato com as fundações de apoio, com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1003, c/c o art. 1º da Lei nº 8.958, de 1994, quando o objeto a ser contratado seja executado em caráter personalíssimo pela fundação, bem assim compatível com a sua área de atuação, sem prejuízo da realização de prévia pesquisa de preço de mercado e do detalhamento dos serviços ou produtos a serem contratados, abstendo-se, ainda, de efetuar o repasse antecipado de recursos"

8.2.2 Prosseguindo em seu Voto, o Ministro Relator se manifestou quanto à apropriação e movimentação indevida de recursos do PISTA. Não acatando a proposta da Unidade Técnica de instauração de TCE no âmbito do TCU, em face do argumento de que essa medida somente seria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49215467.

exigível após o insucesso de outras medidas administrativas, entendeu que deveria ser determinada à Universidade que comprovasse o recolhimento do valor apurado em ajuste de contas, relativamente à aplicação dos recursos aportados no "fundo de reserva" (itens 28, 29 e 30). Ressalte-se que o contexto dessa determinação estava vinculado ao reconhecimento da Fundação Simon Bolivar de que haveria uma dívida a ser ressarcida, e à sinalização da disposição demonstrada pela Diretora-Presidente em proceder à devolução desses recursos, referentes a recursos repassados e não utilizados no projeto. Nesse sentido, impende notar que todas as manifestações posteriores, tanto da UFPel como da FSB, reconhecem a necessidade desse ajuste de contas, como por exemplo os ofícios encaminhados e juntados ao TC 024.268/2006-2, anexados também aos presentes autos (p. 113 a 117 da peça 10).

8.2.3 Informe-se que não foi efetuado tal ajuste de contas até o momento, o que está sendo examinado no processo de monitoramento TC 037.113/2011-9.

8.3 Nos itens 7 e seguintes (p. 4 a 7 da peça 44), constam as razões de justificativas pertinentes ao "caso concreto". O procurador assevera que os recursos retirados da conta do projeto PISTA teriam sido utilizados como provisão para custear despesas da folha de pagamento relativas aos serviços de pessoas físicas, das rescisões trabalhistas, dos equipamentos de proteção individual, de material de consumo, de transporte de pessoal e outros. Assevera que o termo a apropriação contábil foi "inadvertidamente" descrita como "taxa de administração", o que teria dificultado o entendimento da Unidade Técnica. Alegou ter entregue planilha que comprovava que a contratante efetuava repasses, à conta específica, em valor inferior que a soma mensal da folha de pagamento. Assim, não teria havido qualquer desvio de verbas e qualquer descumprimento das obrigações contratuais, e os recursos teriam sido todos aplicados no objeto contratado.

8.3.1 **Análise**: constata-se que não há elementos concretos para justificar o motivo do descumprimento da cautelar, que objetivamente determinou a suspensão dos repasses "a título de taxa de administração" no âmbito do Contrato 18/2005 (peça 31). Está evidenciado que o TCU atuou no sentido de estancar quaisquer saques das contas específicas do projeto, que à época foram contabilizadas como "taxa de administração"; a denominação contábil dos atos efetuados pela FSB é irrelevante para determinar a irregularidade, tanto que no Voto condutor do Acórdão 6850/2011 (peça 21), tais retiradas foram denominadas de "fundo de reserva" e não "taxa de administração".

8.3.2 Tergiversa, assim, a ex-Presidente, quanto ao motivo da continuidade da prática de retirar recursos, sendo que a FSB veio até mesmo a reconhecer como dívida, posteriormente (p. 37-39 da peça 44), o saldo dos saques efetuados (da parcela computada com base nos saques ocorridos antes da medida cautelar).

8.3.3 O principal questionamento que deve ser feito é por que a utilização dos recursos, que foram retirados da conta específica, não ocorreu diretamente nessa conta, se considerar veraz a alegação de que foram utilizados em contingências vinculadas ao objeto do contrato. Se estavam relacionados a compromissos decorrentes da execução contratual, estes deveriam ser pagos com recursos da conta específica. Ao invés disso, a Fundação Simon Bolivar transferiu, antes e depois da medida cautelar imposta, boa parte para uma conta de titularidade da entidade particular, fugindo assim ao controle público de sua utilização, e agora sustenta a vinculação ao objeto, sem contudo lograr a sua comprovação. As cópias dos extratos bancários das contas particulares da FSB trazidos pela responsável nada demonstram, a não ser a movimentação dos recursos, creditados nessas contas, oriundos das contas específicas, o que apenas comprova o descumprimento da cautelar.

8.3.4 Ressalte-se que, não obstante a referência, no item acima, à necessidade de a FSB comprovar a aplicação dos recursos que foram sacados das contas do Pista, tal não constitui fundamento da medida sancionatória que se proporá a seguir. Como já mencionado, a prestação de contas desses recursos é objeto de outro processo, e o que se analisa aqui é o fato, comprovado, de descumprimento da medida cautelar (que se concretizou tão-somente pelas transferências realizadas na conta, independentemente da utilização posterior).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49215467.

8.4 Por fim, a responsável alega que não teve ciência dos Acórdãos 723/2010 e 872/2011, e que teria apresentado os esclarecimentos quanto à medida cautelar, em janeiro de 2007.

8.4.1 Visto que está sendo avaliado o descumprimento da cautelar, o fato alegado de que não teve ciência das deliberações posteriores não altera o entendimento. A cautelar manteve-se vigente até a primeira deliberação do Tribunal (Acórdão 723/2010), durante a gestão, portanto, da Sra. Lisarb.

CONCLUSÃO

9. A prática de saques para utilizações indevidas continuou mesmo após a ciência da medida cautelar (em 17/11/2006), conforme demonstrado nos quadros 1 e 3 do Relatório de Monitoramento (p. 10 a 14 da peça 16).

10. A responsável não trouxe elementos novos além dos já examinados quando da prolação do Acórdão 723/2010, relativos, em especial, à possível liberdade de aplicação dos recursos em função da natureza contratual dos ajustes, à não contestação de que o objeto fora cumprido e de que os recursos retirados da conta específica do projeto Pista teriam sido utilizados em consonância com o objeto da contratação. No entanto, tal afirmação não foi comprovada até o momento (por não ter sido realizado o devido ajuste de contas determinado pelo TCU) e a própria Fundação Simon Bolivar já reconheceu a existência de valores a serem ressarcidos. Não obstante, o fundamento objetivo para o presente entendimento independe dessa comprovação, pois o simples fato da reincidência dos saques em contas específicas do projeto, a qualquer título, implica a desobediência à medida cautelar.

11. Por fim, em nenhum momento a responsável tratou dos atos que ocorreram após a cautelar (transferências por ela autorizadas das contas do Pista para contas particulares da FSB).

12. O ex-Diretor Financeiro, Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca, foi omisso e não atendeu à audiência; assim, deve se prosseguir na instrução, considerando-o revel.

13. Não obstante a omissão do Reitor da Universidade, que também não atendeu à audiência, entende-se que a multa que se propõe deve ser imposta somente à ex-Presidente e ao ex-Diretor da Fundação Simon Bolivar, visto que os atos foram praticados em suas esferas de competência, e não constam elementos que estabeleçam qualquer nexo causal com aquele responsável. A gestão imediata financeira dos recursos depositados em contas específicas de titularidade da FSB cabe, em última instância, aos gestores dessa Fundação de Apoio, que assinavam as autorizações para os atos de transferência. Cabe esclarecer que no outro processo que está em tramitação no Tribunal será avaliada a responsabilidade do gestor público, considerando a sua competência de ordenador de despesas e de responsável pela fiscalização da execução do contrato.

14. A multa que se propõe, constante do inciso IV do artigo 58 da Lei 8.443/92, não tem como requisito a condição de que os sancionados sejam gestores públicos, por não estar vinculada, como os incisos II e III, a atos de gestão. O seu fundamento é a desobediência à decisão do Tribunal sem causa justificada, que, no caso, alcançou os responsáveis da FSB, na condição de Presidente e Diretor-Financeiro à época dos fatos.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

15. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar: 42.2.2 – sanção aplicada pelo Tribunal, art. 58 (benefício direto); 66.1 – expectativa de controle (benefício direto).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

15. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Lisarb Crespo da Costa e considerar omissos o Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca e o Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca;

b) aplicar à Sra. Lisarb Crespo da Costa, CPF 352.973.440-34, ex-Presidente, e ao Sr. Geraldo Rodrigues da Fonseca, CPF 196.132.700-78, ex-Diretor Financeiro, ambos da Fundação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49215467.

Simon Bolivar, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, por descumprimento à decisão deste Tribunal, a qual determinou à Fundação Simon Bolivar que suspendesse cautelarmente os repasses a título de taxa de administração, relativamente ao Projeto Pista (Contrato 18/2005), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

d) apensar os presentes autos, após a quitação ou instauração dos processos de Cbex, ao processo de Representação TC 024.268/2006-2, de acordo com o art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009.

SECEX/RS, 1ª DT, em 23/10/2012.

(Assinado eletronicamente)

André Kirchheim

AUFC – Mat. 3507-6

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49215467.