



TC 012.340/2013-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego

Responsáveis: Enilson Simões de Moura, CPF 133.447.906-25, Sindicato dos Empregados em Centrais de Abastecimentos do Estado de São Paulo, CNPJ 56.822.489/0001-31

Advogado/Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), fundação pública federal, de natureza jurídica de direito público, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos relativos ao Convênio 001/2001, inscrito no Siafi sob nº 423814, firmado com o Sindicato dos Empregados em Centrais de Abastecimentos do Estado de São Paulo (Sindbast), tendo por objeto "a segurança e qualidade de vida nos entrepostos e armazéns gerais do CEAGESP da cidade de São Paulo - SP, na forma prevista no Plano de Trabalho".

HISTÓRICO

2. Em 1º/11/2001, a Fundacentro e o Sindbast assinaram o Termo de Convênio (peça 1, p. 37-47). Para cumprimento do objeto pactuado, foram estimados recursos no valor de R\$ 896.200,00 (R\$ 716.960,00 à conta da Fundacentro e R\$ 179.240,00 à conta do conveniente, a título de contrapartida, conforme cláusulas terceira e quarta do instrumento). Pactuou-se, ainda, que o convênio vigeria por 9 meses, a contar da assinatura, sendo 7 meses para execução do objeto e 2 meses para a apresentação da prestação de contas final (cláusula décima quinta).

3. O plano de trabalho proposto (peça 1, p. 25-26) previa, para alcance do objetivo ajustado, a realização de 2 seminários de 8 horas para 350 pessoas, cada um; 5 workshops com duração de 4 horas para 120 pessoas, cada um; elaboração de 7 folders com tiragem de 10.000 exemplares cada; 12 cartazes com tiragem total de 6.000 exemplares e 1 manual com tiragem de 50.000 exemplares. De acordo com o cronograma de execução das metas (peça 1, p. 24), a realização do seminário de abertura foi prevista para ocorrer na 17ª semana, os cinco workshops ao longo das 18ª a 22ª semanas e o seminário de encerramento na 23ª semana.

4. Os recursos federais foram repassados em três parcelas: a primeira, no valor de R\$ 303.436,00, por meio da OB nº 2001OB003758, de 9/11/2001 (peça 1, p. 48); a segunda, no valor de R\$ 110.088,00, por meio da OB nº 2002OB000031, de 9/1/2002 (peça 1, p. 49); e a terceira, no valor de R\$ 303.436,00, por meio da OB nº 2002OB001213, de 7/5/2002 (peça 1, p. 50).

5. Em set/2002, a Fundacentro realizou inspeção *in loco* na entidade, com o escopo de verificar a execução do convênio. O relatório (peça 1, p. 55-64) discorreu sobre cada uma das metas avançadas e, ao final, apresentou as seguintes ressalvas: a) não apresentação de documentos que permitissem o exame do convênio sob o aspecto financeiro; b) não apresentação de listas de

presença e de demais materiais comprobatórios da realização dos seminários e workshops (filmagens, fotos, documentação de reunião, etc), impedindo a verificação do cumprimento do objeto; c) realização dos seminários e dos workshops antes do término do prazo inicial do convênio, em 31/05/2002, conforme material colhido e informações dos entrevistados, não havendo razões que justificassem o pedido de prorrogação da vigência do convênio, para fins de prestação de contas final.

6. Apresentada a prestação de contas final, expediu-se o Parecer Técnico s/nº, protocolo 682/2002 (peça 1, p. 68-72), que, após historiar os eventos do processo, apontou, em síntese, as seguintes ocorrências:

a) na fase de aprovação do convênio pelo Conselho da Fundacentro, não foi emitido parecer jurídico ou análise financeira propostos pela Assessoria Especial de Projetos (AEP); também não foi efetuada análise de custo/benefício ou adequação do custo às atividades propostas;

b) anteriormente à liberação da segunda parcela, foi realizada uma análise que, entre outras falhas levantadas, registrou o não cumprimento do proposto no plano de trabalho, pois os 7 eventos programados para datas distintas teriam sido agrupados em um único dia, em desobediência ao artigo 15, da IN/STN nº 1/97;

c) quanto à execução de serviços técnicos, não foi constatada a dedicação de 1.200 horas de serviço profissional (engenheiro de segurança do trabalho e médico do trabalho), como previsto, sendo que o trabalho apresentado não seria compatível com esse nível de formação; não foi comprovada a carga horária proposta para os demais profissionais; e o levantamento de riscos não conteria nenhum desdobramento de maior profundidade científica, tratando-se apenas de uma relação fotografada de riscos de nível primário, que poderia ter sido elaborado por pessoas de nível médio com treinamento adequado, e que mereceriam um aprofundamento por profissional com formação mais consistente que permitisse o estabelecimento de medidas de proteção corretiva (preferencialmente de caráter coletivo) eficazes;

d) quanto à população atingida, não se conseguiu identificar a quantidade de pessoas treinadas, por falta de listas de presença;

e) quanto ao repasse de valores para terceiros, não foi esclarecida a atuação do Instituto Gente para justificar o repasse de R\$ 358.436,00, correspondente a 50% do total empenhado, nem do Instituto Turistrem para justificar o repasse de R\$ 314.432,00, correspondente a 43,85% do total empenhado;

f) quanto ao orçamento do projeto, considerando que os sete eventos programados para sete semanas distintas e executados numa única oportunidade, acarretaram uma mudança de custos, além de descaracterizar a proposta, com possíveis prejuízos técnicos e pedagógicos, não foi elaborada nova planilha retificando os valores anteriores, como gastos com edição de material de divulgação, cartazes, etc.

8. Em face destas ocorrências, opinou-se pela não aprovação das contas.

9. Por meio do ofício nºs 2.292/APRES, de 9/3/2005 (peça 1, p. 73-74), reiterado pelo Of. 3.966/APRES, de 13/4/2005 (peça 1, p. 75), o conveniente foi notificado acerca da não aprovação das contas e instado a apresentar justificativas no prazo de 30 dias.

10. Em atendimento aos mencionados expedientes, o responsável pelo Sindbast, por meio do Of. 36/05, de 9/5/2005 (peça 1, p. 76-77), prestou os seguintes esclarecimentos:

a) o remanejamento das datas de execução dos eventos programados visou atender às necessidades do público beneficiado. Esta modificação, no entanto, não teria produzido redução de custos ou economia de recursos, pois não teria alterado substancialmente as atividades, nem reduzido a utilização de espaços ou outros gastos;

b) a contratação das empresas Instituto da Gente e Turistrem deu-se com fundamento no inciso XIII, artigo 24, da Lei 8.666/93;

c) o convênio foi acompanhado por funcionário da Fundacentro que teria analisado e avaliado todo o conteúdo antes da execução dos eventos previstos, bem como, constatado a participação de engenheiros e médicos de Segurança do Trabalho, conforme previsto;

d) as listas de presença teriam sido entregues a técnicos da Fundacentro, quando da inspeção *in loco* na entidade;

e) o termo de convênio permitiria, na fase de execução, a contratação de entidades especializadas para cumprimento do objeto proposto. Como o Sindbast não possuía equipes especializadas para desempenho das metas pactuadas, contratou instituições especializadas para sua execução, não incorrendo em qualquer impropriedade.

11. Dando seguimento ao exame do processo, a Fundacentro, por meio do Of. 5.919/APRES, de 30/5/2005 (peça 1, p. 78), reiterado pelo 7798/APRES, de 8/7/2005, solicitou ao responsável que apresentasse documentos complementares, bem como comprovasse a adoção de procedimentos análogos aos da Lei 8.666/93 na contratação das seguintes empresas: Instituto da Gente, Turistrem, Projeto nº 2 - Estamparia Ltda-ME, Memory Promocional Enterprise e Giuliano's Manutenção de Equipamentos Ltda-ME.

12. Em atendimento ao solicitado, a entidade conveniente encaminhou parte dos documentos requeridos, justificando a não apresentação dos demais elementos por conta de fortes chuvas havidas em São Paulo nos dias 25 e 26/5/2005, que teriam inundado as instalações do Sindicato, localizadas no Ceagesp, causando perda de documentos, entre os quais os relativos ao convênio que aqui se examina.

13. Ao analisar a resposta (peça 1, p. 84-88), o técnico responsável teceu, em síntese, as seguintes considerações:

a) o seminário inicial, com carga horária de 8 horas, atendeu ao proposto, com público superior ao previsto;

b) a realização dos workshops não ficou devidamente comprovada, mas, se efetivamente ocorreu, teria comprometido o escopo didático do projeto, uma vez que a realização de um único evento divergia da proposta inicial que previa a realização do 1º Seminário na 17ª semana, cinco Workshops entre as 18ª e 22ª semanas e o Seminário final na 23ª semana;

c) na documentação, teria constado a realização de um seminário posterior, mas faltariam informações sobre presenças, atividades e objetivos alcançados;

d) as aquisições de 5.000 canetas e igual número de camisetas foram comprovadas, mas em quantidades inferiores às inicialmente previstas;

e) os gastos com profissionais especializados em segurança e saúde do trabalhador limitaram-se à Nota fiscal da empresa "Stancok Segurança Ocupacional Ltda - ME" no valor de R\$3.800,00, por serviços prestados em segurança, higiene e medicina do trabalho, valor muito inferior ao previsto pelo plano de trabalho, não sendo comprovada, ainda, a participação de engenheiro de segurança do trabalho e médico do trabalho (600 horas para cada profissional). Também os dispêndios com técnicos de segurança do trabalho somaram 140 horas, apesar de previstas 1.440 horas de atuação desses profissionais.

f) não houve reavaliação dos gastos com editoração, impressão de cartazes, folders e cartilha, tendo em vista a realização de um único evento, em substituição à quantidade inicialmente prevista.

g) os gastos com local do evento também mereceriam um reexame, eis que, segundo informações obtidas por telefone, o bufete contratado possuía dois salões, com 450 e 350 lugares, incompatível, a princípio, com as atividades apresentadas e o número de pessoas presentes, como declarado pelo Sindicato.

14. A prestação de contas também foi avaliada sob a ótica financeira. De início, no Relatório 6 (peça 1, p. 90), destacou-se que a documentação financeira estaria totalmente confusa e desordenada, dificultando uma análise precisa. Reportou-se, ainda, que "na grande maioria das despesas efetuadas não se verifica comprovação satisfatória". Assim mesmo, o exame revelou, resumidamente, as seguintes impropriedades: a) movimentação financeira em contas estranhas ao Convênio; b) diversos pagamentos sem comprovação, fiscal ou do próprio pagamento; c) ausência de documentos que justificassem a dispensa de licitação do Instituto Gente e do Instituto Turistrem; d) divergências entre os documentos apresentados.

15. Ciente dos trabalhos, o Sindbast apresentou justificativas (peça 1, p. 95-99), que foram examinadas no relatório 5/2006 (peça 1, p. 101-114). No entanto, as alegações prestadas não lograram êxito em reverter a rejeição das contas.

16. Diante deste quadro, a Fundacentro, por meio da Portaria nº 146/2010, de 13/10/2010, constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) para apurar as irregularidades apontadas nos relatórios precedentes (peça 1, p. 3).

17. Após a realização de diligências e oitiva de pessoas que participaram do processo, a CTCE apresentou Relatório Preliminar de Tomada de Contas Especial nº 146/2012 (peça 9, p. 111-141), que ratificando as observações expedidas nos relatórios anteriores apontou, em síntese, as seguintes ocorrências:

a) remanejamento de datas na realização dos seminários e workshops, sem a devida comunicação e consentimento da Fundacentro, provocando uma alteração indevida no plano de trabalho. Dessa maneira, a carga horária inicialmente prevista restou comprometida, uma vez que, no folder de divulgação do seminário entregue à CTCE pela empresa responsável pela localização do evento, constam apenas 4 palestras com duração de 40 minutos cada, em lugar das 4 horas estimadas no plano de trabalho;

b) não comprovação da atuação de profissionais das áreas de Engenharia de Segurança e de Medicina do Trabalho, como previsto no plano de trabalho. A par disto, o trabalho apresentado foi considerado, pela Fundacentro, de reduzida profundidade científica, passível de ser realizado por profissionais de nível médio;

c) previsão de contratação de profissionais das áreas de Administração, Contabilidade e Economia, sem comprovação da prestação destes serviços na fase de execução do convênio;

d) despesas indevidas com abastecimento de veículos;

e) a lista de presença do seminário, que reuniu os 4 workshops, não detalhou quais foram realizados, fato que impediu a CTCE de comprovar a realização dos mesmos;

f) não houve seminário de encerramento no dia 23 de agosto, no Buffet Yano, conforme cartaz de divulgação do evento;

g) o Sindbast encaminhou à CTCE, cópias de listas de presença dos 4 workshops com participantes oriundos das cidades de Rincão, Marília, Carapicuíba, Osasco e Barueri, que teriam ocorrido em 11 e 25 de abril e 2 e 9 de maio de 2002 (posteriores a 4 de abril de 2002, data do único seminário realizado). Não há registro de contratação de serviços de transporte de passageiros nas datas de realização de tais workshops, visto que todas as notas relativas a contratação de tais serviços datam de 03 e 04 de abril de 2002.

18. Ao final, a CTCE concluiu pela existência de prejuízos ao erário decorrentes do fato de o objeto do convênio ter sido parcialmente cumprido, uma vez que o plano de trabalho previa um evento com duração de 6 semanas, que foi condensado em um único dia. A par disto, considerou comprometida a prestação de contas, tendo em vista que 95% dos recursos foram destinados a duas instituições, Instituto Gente e Turistrem, que não apresentaram documentação comprobatória detalhada das despesas.

19. Em relação ao débito, a Comissão elaborou tabela demonstrativa da despesa (peça 9, p. 140), na qual se aponta um prejuízo aos cofres da Fundacentro de R\$ 547.727,20, resultantes da diferença entre o valor conveniado (somado às aplicações financeiras) e as despesas glosadas, levando em conta ainda a restituição de R\$ 36,96 de saldo de recursos. Convém destacar a elaboração de quadro demonstrativo das notas fiscais apresentadas, que foram consideradas válidas ou glosadas (peça 9, p. 142-154).

20. Por meio do Of. 23/146/2011 (peça 9, p. 158), de 7/4/2011, a Fundacentro notificou o presidente do Sindbast para recolhimento do débito apurado. Ciente, a entidade conveniente, por meio de advogado, apresentou defesa (peça 9, p. 161-163), cujos principais argumentos podem ser assim sumariados: a) a comissão não teria considerado documentos anteriormente apresentados, nem levado em conta a destruição de documentos causada pelas chuvas, e b) a comissão não teria considerado a efetiva execução do objeto conveniado, limitando-se a realizar um cálculo financeiro dos quantitativos envolvidos no convênio.

21. As alegações foram respondidas no Relatório Final de Tomada de Contas Especial nº 146/2010 (peça 9, p. 168-206), em particular no item "Considerações da Comissão de TCE acerca das alegações do conveniente sobre o relatório preliminar de TCE e respectiva notificação" (peça 9, p. 199-200), mas não foram suficientes para que a CTCE alterasse suas conclusões. Assim, reiterou-se a proposta anterior no sentido de responsabilizar o Sr. Enilson Simões de Moura, presidente do Sindbast pelo débito de R\$ 543.764,16.

22. Na sequência, encaminhou-se a tomada de contas especial à Controladoria-Geral da União. No âmbito da unidade de controle interno, elaborou-se o Relatório de Auditoria nº 40/2013 (peça 9, p. 233-236) e exarou-se o Parecer do Dirigente (peça 9, p. 238), com manifestações similares à da CTCE. Nesse contexto, expediu-se o Certificado de Auditoria nº 40/2013 (peça 3, p. 237), opinando pela irregularidade das contas.

23. Na forma prevista nos artigos 82, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 52, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego pronunciou-se sobre as contas, encaminhando-as, a seguir, a este TCU (peça 9, p. 241).

EXAME TÉCNICO

24. Os documentos constantes nos autos demonstram que a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro) celebrou convênio (Siafi nº 423814) com o Sindicato dos Empregados em Centrais de Abastecimentos do Estado de São Paulo (Sindbast), tendo por objeto "a segurança e qualidade de vida nos entrepostos e armazéns gerais do CEAGESP da cidade de São Paulo - SP, na forma prevista no Plano de Trabalho". Todavia, em virtude da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos ao Sindicato instaurou-se a presente TCE.

25. De todo o relatado no item histórico, verifica-se que são três as principais ocorrências reportadas neste processo. A primeira, diz respeito à contratação das empresas Instituto Gente e Turistrem para realização do objeto conveniado; a segunda, refere-se à alteração do Plano de Trabalho, sem autorização do órgão concedente e sem que se fizesse uma reavaliação das despesas; a terceira, concerne à efetiva realização dos eventos programados.

26. No tocante à contratação das empresas Instituto Gente e Turistrem foram levantadas dúvidas acerca do procedimento da contratação, bem como sobre a execução do contrato.

26.1. Primeiro, questionou-se a legalidade das contratações, porquanto motivadas por dispensa de licitação que não se encontravam fundamentadas. Indagado a respeito, o Sindbast afirmou (peça 2, p. 90-91) que, anteriormente às contratações, consultou o cadastro de executores existentes no sítio da Social Democracia Sindical (SOS), tendo, a partir daí, convidado para o processo de dispensa de licitação as seguintes instituições: Fundação Municipal de Assis - FEMA; Fundação da Universidade de Brasília - FUBRA; Instituto de Desenvolvimento do Cooperativismo

- IDESCO; Instituto para a Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador; Instituto Gente; Instituto Turistrem, entre outras. No entanto, à exceção das contratadas, as demais declinaram dos convites, não participando do processo seletivo. Cabe destacar que o Sindicato não fez prova de suas afirmativas, uma vez que, segundo afirma, os documentos relativos às contratações foram perdidos nas chuvas que inundaram o Ceagesp, conforme relatado no item 12.

26.2. Segundo, aventou-se a existência de possível relação de parentesco entre dirigentes dos institutos e o contador do Sindicato (peça 1, p. 115, 120 e 128; peça 9, p. 201), a saber: Maria Izilda Aguilar Perez (presidente do Instituto Gente), Claudio Sebastião Aguilar Perez (contador do Sindicato e responsável pela execução do projeto), Pedro Perez (presidente do Instituto Gente) e Tadeu Aguilar (coordenador administrativo da Turistrem).

26.2.1 Em consulta ao sistema CPF da Receita Federal, verifiquei que as pessoas acima relacionadas são irmãos (peças 12, 13, 14 e 15), o que pode indicar favorecimento.

26.3 Terceiro, as entidades contratadas, Turistrem e Instituto Gente, limitaram-se a expedir notas fiscais genéricas sobre os serviços prestados, não apresentando de maneira detalhada a composição das despesas (peça 9, p. 189-190).

27. No que se refere à segunda ocorrência, restou evidente a modificação do plano de trabalho, sem autorização do órgão concedente. Consoante destacado no item 3 desta instrução, aquele documento (peça 1, p. 24-25) previa a realização de diversas atividades ao longo de 24 semanas de execução. Para ilustrar, os seminários e os workshops seriam realizados entre as 17ª e 24ª semanas. No entanto, os eventos foram condensados em um único dia, sem que houvesse autorização do concedente.

27.1. Sobre o assunto, transcrevo as conclusões da CTCE:

Houve 1 seminário de encerramento para 900 pessoas no dia 04 de abril de 2002 no Buffet Yano (conforme folha 523 do processo 1039/01). Os cartazes de divulgação indicam que os cinco workshops previstos ocorreriam naquele mesmo dia, local e horário.

O plano de trabalho do Convênio foi alterado. Em função da condensação dos eventos a carga horária prevista para os trabalhos foi comprometida, uma vez que no folder de divulgação do Seminário, entregue pelo Buffet Yano à Comissão de TCE durante diligência, consta apenas 4 palestras com duração de 40 minutos cada.

A lista de presença deste seminário não detalha se e quais foram os workshops realizados, no âmbito da "Grande Jornada", fator que impede a Comissão de TCE de comprovar a realização de todos os workshops programados e anunciados, e reforça a conclusão do item anterior.

Não houve seminário de encerramento no dia 23 de agosto, no Buffet Yano, conforme cartaz de divulgação do evento às folhas 869 e 870 do processo 1039/01.

O Sindbast encaminhou à Comissão de TCE, cópias de listas de presenças de 4 workshops com participantes oriundos das cidades de Rincão, Marília, Carapicuíba, Osasco e Barueri, ocorridos em 11 e 25 de abril, 2 e 9 de maio de 2002 (datas subsequentes a 4 de abril de 2002, ocasião do único seminário realizado). Não há registro de contratação de serviços de transporte de passageiros nas datas de realização de tais workshops, visto que todas as notas relativas à contratação de tais serviços datam de 03 e 04 de abril de 2002.

Portanto, além da condensação em um único evento, não restou comprovada a realização do seminário de encerramento.

28. Por fim, no que concerne à efetiva realização dos eventos programados, há nestes autos e no processo nº 1039/01, como destaca a CTCE (peça 9, p. 193-194), informações contraditórias sobre as datas, locais e eventos, sinalizando que alguns não foram realizados ou o foram após a vigência do convênio.



29. Compete destacar que, ao longo de todo o processo, apesar de a CTCE informar em seus Relatórios que a metodologia adotada para apuração dos fatos aqui narrados compreendeu a leitura minuciosa dos dois volumes que formam o processo 1039/2001, o que revelou inconsistências de cunho administrativo e técnico-financeiro, a referida comissão deixou de juntar esses documentos aos autos.

30. Assim, concluído esse breve histórico e análise dos fatos, verifica-se, desde logo, a necessidade de sanear o presente processo, visto que, apesar de a Comissão de Tomada de Contas Especial ter apontado diversas irregularidades na consecução do objeto do convênio, não foram enviados a este Tribunal os respectivos documentos comprobatórios, imprescindíveis à análise destes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar diligência, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, à Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), para que, no prazo de quinze dias, seja encaminhada cópia digitalizada do processo 1039/2001, que contém os documentos que serviram de base à apuração das irregularidades apuradas contra o Sindicato dos Empregados em Centrais de Abastecimentos do Estado de São Paulo.

Secex/SP, 2ª Diretoria, em 12/6/2013.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio R. A. Rocha

AUFC – Mat. 2716-2