

TC 007.523/2008-0**Natureza:** Tomada de Contas Especial**Unidade Jurisdicionada:** Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho.**Responsáveis:** Antônio Sérgio Torquato (684.416.658-34); Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas (02.077.209/0001-89); Enilson Simões de Moura (133.447.906-25); Humberto Carlos Parro (121.065.008-82); Raimundo de Sousa (030.079.328-66); Sonia Maria José Bombardi (678.630.008-15)**Interessado:** Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (62.428.073/0001-36)**DESPACHO**

Trata-se da tomada de contas especial instaurada pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - Fundacentro, em razão de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do Convênio SDS 001/2001, registro Siafi 423600, firmado com a Social Democracia Sindical - SDS, objetivando a capacitação e treinamento para empregadores e trabalhadores acerca de questões referentes à saúde e segurança no trabalho.

2. Consta dos autos instrução preliminar (peça 2, fls. 126/130), subsidiando a realização de citação solidária, nos termos abaixo consignados, e audiência do Sr. Raimundo de Souza e Sra. Sonia Maria José Bombardi, pelo não acompanhamento do Convênio SDS nº 001/2001:

“Responsáveis solidários: Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas e Srs. Enilson Simões de Moura, Humberto Carlos Parro e Antônio Sérgio Torquato

Ato impugnado: irregularidades verificadas na aplicação dos recursos do Convênio SDS 001/2001:

- contratação das entidades Qualivida - Instituto para Promoção da Saúde e Qualidade de Vida do Trabalhador e Instituto Gente com dispensa de licitação, em desacordo com o estipulado no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que os objetivos sociais das entidades contratadas, de acordo com os seus respectivos estatutos, não guardam relação com os serviços prestados ao convênio;

- a publicação no Diário Oficial das dispensas de licitação ocorreu após o término da vigência do convênio, em desobediência ao princípio da publicidade;

- o signatário do contrato firmado com a Qualivida, o Sr. Roberto Nolasco ou Carlos Roberto Nolasco Ferreira, também atuava como Coordenador de Projetos da SDS, o que configura favorecimento ilícito;

- inexistência de contrato formal com o Instituto Gente;

- o Sr. Pedro César Aguilar Peres, coordenador de projetos da SDS, guarda estreito relacionamento com a Sra. Maria Izilda Aguilar Peres, do Instituto Gente, o que configura favorecimento ilícito;

- o Sr. Carlos Roberto Nolasco Ferreira, representante da Qualivida, também assinava em nome da SDS, em substituição ao seu Presidente, Sr. Enilson Simões de Moura;

- superfaturamento na confecção de fitas de vídeo, tendo em vista que o Setor de Recursos Instrucionais da Fundacentro - SRI informou em parecer fundamentado que o

custo total estimado para confecção de 5 filmes instrucionais, de aproximadamente 9 minutos cada, seria de R\$ 56.865,00, correspondente a 1/6 do valor apresentado no plano de trabalho e de aplicação do convênio;

- superfaturamento na confecção do material gráfico, uma vez que, em pesquisa de mercado, respeitadas as características dos materiais produzidos e as especificações técnicas, a comissão de TCE apurou que os mesmos produtos não custariam mais de R\$ 83.000,00, muito inferior ao valor previsto de R\$ 240.000,00;

- não houve comprovação da aplicação da contrapartida, no valor de R\$ 268.090,00;

- a comissão, tentando contato telefônico com várias pessoas constantes do cadastro de participantes nos eventos, teve como resposta a inexistência dos telefones referenciados, a existência da pessoa, mas a negativa da participação no evento, a falta de correlação entre o telefone ou endereço registrado e a pessoa referenciada etc.;

- em visita efetuada ao Sesc - Serviço Social do Comércio e à Federação dos Empregados em Turismo e Hospitalidade do Estado de São Paulo, verificou-se que os cursos não ocorreram; e

- a gerência do Hotel Excelsior informou por escrito a relação de eventos realizados, não constando os cursos da Qualivida.”

3. As comunicações processuais foram redigidas nos exatos termos da instrução técnica e constam da peça 2, fls. 131/142 (citações) e 143/144 (audiências).

4. Em seguida, foi procedida à primeira instrução de mérito, com exame das alegações de defesa e razões de justificativa às fls. 240/271, peça 2, no qual a unidade técnica acolhe parte expressiva das alegações de defesa e rejeita outra parcela e conclui nos termos que a seguir reproduzo, para propor o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis citados, com imputação de débito solidário e multa individual proporcional ao dano, excluída da multa a SDS:

“V. CONCLUSÃO

(...)

74. *Da análise efetuada às alegações de defesa apresentadas pela Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS e pelos Srs. Humberto Carlos Parro e Antônio Sérgio Torquato, não restaram esclarecidas as questões de que tratam os itens ‘a’, ‘g’ e ‘i’ do parágrafo 4 desta instrução, quais sejam: contratação direta da empresa Qualivida e o Instituto Gente, superfaturamento na confecção de fitas de vídeo e não-comprovação da contrapartida, respectivamente.*

75. *No tocante à primeira irregularidade, a contratação das mencionadas entidades ocorreu sem que fossem adotados procedimentos análogos aos estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, no sentido de serem efetuadas pesquisas para obtenção da proposta mais vantajosa para a Fundacentro.*

76. *Já, relativamente à segunda irregularidade, conforme relatado no parágrafo 20.2 desta instrução, em que pese ter sido juntado o orçamento emitido pela empresa Kartalian Comunicação e Entretenimento, cujo preço para elaboração de um vídeo era de R\$ 56.865,00 (fls. 120), atendendo à solicitação da Comissão de TCE, o Chefe Substituto do Serviço de Recursos Instrucionais emitiu parecer em 21/10/2005, garantindo que na fita apresentada, o objeto da análise de conteúdo e o levantamento de custos, existem 5 vídeos de aproximadamente 9 minutos cada, sendo que quase sempre foram reutilizadas as mesmas imagens, o que o levou a concluir que o produto das filmagens e tomadas efetuadas para a realização do primeiro vídeo poderia ser utilizado nos outros 4 vídeos (fls. 119), não havendo motivos para se cobrar R\$ 60.000,00 para a confecção de cada vídeo.*

77. *Quanto à terceira irregularidade, ainda que a SDS tenha apresentado documentos fiscais a título de contrapartida, não foi possível distinguir nem a natureza dos serviços*

prestados nem seu quantitativo, vez que, na maioria das notas fiscais, no campo 'discriminação' constou tão-somente a expressão 'serviços prestados'.

78. Com respeito às alegações relativas às irregularidades de que tratam os itens 'b', 'd', 'm', 'n' e 'o' do parágrafo 4 da presente instrução, propomos o acolhimento das alegações de defesa apresentadas pela Associação Nacional dos Sindicatos Social Democrata - SDS e pelos Srs. Humberto Carlos Parro e Antônio Sérgio Torquato, tendo em vista que foram capazes de elidir as irregularidades configuradas nos autos.

79. Relativamente às irregularidades de que tratam os itens 'c', 'e', 'f' e 'h' do parágrafo 4 desta instrução, não foi possível confirmar as afirmações efetuadas pela Comissão de TCE da Fundacentro, visto que nem mesmo a própria comissão juntou provas ao processo, razão pela qual propomos a exclusão das respectivas irregularidades.

80. Conforme demonstrado à exaustão na presente instrução, o ponto central desta Tomada de Contas Especial consiste no fato de que a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS não cumpriu integralmente o objeto do convênio em análise, uma vez que, pelo Plano de Trabalho apresentado (fls. 49), a conveniente se comprometeu a realizar, nos Estados do Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo, 3 seminários com 900 participantes, palestras com duração de 3 horas para um total de 7.560 participantes, cursos presenciais com duração de 16 horas para 1.410 participantes e cursos à distância com 16 horas para 4.230 participantes.

81. Ainda que a conveniente tenha apresentado Relatório de Execução do objeto do convênio (fls. 332/342 do Anexo 4) garantindo ter realizado os eventos, a entidade não foi capaz de enviar documentação suficiente para comprovar sua afirmação. Conforme o referido relatório, foram ultrapassadas as metas para realização de palestras e cursos (fls. 338 do Anexo 4) e de ensino à distância (fls. 339 do Anexo 4), não tendo havido pleno cumprimento da quantidade de participantes nos seminários (fls. 341 do Anexo 4). De acordo com a conveniente, o número de efetivo de participantes foi remanejado para outras ações, entre elas palestras e ensino à distância (fls. 341 do Anexo 4).

82. Saliente-se que a conveniente encaminhou tão-somente as listas de presença das palestras realizadas em São Paulo (fls. 344/399 do Anexo 4), as quais, se somadas, obtém-se um total de 575 participantes, bem aquém àquele que fora avençado, que era de 1.410 participantes, o que equivale ter havido cumprimento de pouco mais de 40% do que se comprometeu a realizar. No caso dos demais eventos (seminários, cursos presenciais e à distância), nada foi enviado a esta Secex.

83. Vale a pena lembrar o que dispõe o art. 66 do Decreto nº 93.872/1986, o qual transcrevemos abaixo:

'Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados'.

84. No mesmo sentido, o art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967 assim estipula:

'Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

85. Assim, pelos documentos trazidos pela SDS, verificamos que a mesma não foi capaz de demonstrar que os recursos recebidos foram aplicados na execução do objeto do convênio em análise.

86. Outro fato que merece atenção é que a conveniente foi uma mera intermediária entre a Fundacentro, o órgão repassador, e duas entidades privadas que foram contratadas

para a execução do convênio, quais sejam, Qualivida e Instituto Gente, pois, do total repassado, no montante de R\$ 1.072.360,00 pela Fundacentro, somado com o valor da contrapartida (R\$ 268.090,00), cujo total era de R\$ 1.340.450,00, a SDS repassou R\$ 828.090,00 à Qualivida e R\$ 480.000,00 ao Instituto Gente, num total de R\$ 1.308.090,00, o que denota que a conveniente não era capaz de executar o objeto do convênio. Em sendo assim, seria melhor se a Fundacentro tivesse firmado diretamente o convênio em questão com as empresas aptas a realizar o objeto do convênio.

87. Além do mais, à vista das notas fiscais juntadas aos autos pela própria conveniente e que constam do processo nº 1638/2001, que tramitou na Fundacentro, não foi possível identificar quais materiais ou serviços ficaram a cargo das empresas executantes, pois, conforme o parágrafo 22.2 da presente instrução, não houve discriminação do tipo e quantidade dos serviços prestados, nem tampouco consta dos documentos fiscais qualquer identificação com relação ao número do convênio, em desacordo com o disposto no art. 30 da IN/STN nº 01/1997.

88. Em nossa opinião, à vista dos elementos constantes destes autos, ficou caracterizada a desídia no trato com a coisa pública. Senão, vejamos.

89. No âmbito do órgão repassador, pela documentação que constitui o presente processo, parece-nos que os responsáveis não se preocuparam em verificar se a SDS detinha competências para melhor executar o objeto do convênio, limitando-se a descentralizar os recursos, num total de R\$ 1.072.360,00. Além do mais, conforme pudemos apurar, em nenhum momento foi questionada, por parte da Fundacentro, a contratação direta da Qualivida e do Instituto Gente.

90. Relativamente ao Sr. Humberto Carlos Parro, ex-Presidente da Fundacentro, que tentou se eximir de qualquer responsabilidade quanto à fiscalização da aplicação dos recursos repassados e de garantir seu regular emprego ainda que houvesse servidor especialmente designado para tanto, consoante os parágrafos 38.2 e 38.3 da presente instrução, a jurisprudência prevalecente neste Tribunal (Acórdão nº 487/2008 - Plenário; Acórdão 784/2008 - Plenário; Acórdão 1026/2008 - Plenário; Acórdão 1157/2008 - Plenário; Acórdão 1460/2008 - Plenário; Acórdão 1715/2008 - Plenário; Acórdão 2908/2008 - 2ª Câmara) é no sentido de que, na condição de dirigente máximo do órgão, o citado tinha a obrigação de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos de seus subordinados, competindo-lhe escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo, consoante dispõe o art. 932, inciso III, do Código Civil.

91. Na mesma linha de entendimento, conforme a jurisprudência a respeito (Acórdão nº 337/2008 - Plenário; Acórdão nº 596/2008 - Plenário; Acórdão nº 665/2008 - Plenário, Acórdão nº 2740/2008), 'a delegação de competência não implica a delegação de responsabilidade, cabendo à autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados diante da culpa in eligendo'.

92. Acerca do Sr. Antônio Sérgio Torquato, que à época exercia o cargo de Diretor de Administração e Finanças da Fundacentro, foi possível detectar que sua atuação limitou-se à descentralização dos recursos à SDS, conforme comprovam os documentos de fls. 58 e 61, sem que se preocupasse com o andamento do convênio. Ressalte-se que até mesmo em sua defesa o ex-Diretor tentou se eximir de responsabilidade, afirmando que à época as orientações para as contratações de convênios competiam à Coordenação de Controladoria e Auditoria.

93. Pelo exposto, nos termos do disposto no art. 3º da DN nº 35/2000, em virtude de não ter ficado caracterizada a boa-fé, propomos, desde já, o julgamento das presentes contas pela irregularidade, com condenação dos quatro responsáveis ao ressarcimento do total repassado pela Fundacentro.

94. *Tendo em vista a desídia no trato com a coisa pública, consideramos haver razões suficientes para a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1993 aos Srs. Humberto Carlos Parro, Antônio Sérgio Torquato e Enilson Simões de Moura.*

95. *Considerando o não-acompanhamento do convênio em análise sob o aspecto financeiro pelo servidor Raimundo de Souza, pois o responsável não conseguiu comprovar ter tido participação efetiva durante toda a execução do convênio, limitando-se a afirmar ter sofrido perseguição no âmbito da Fundacentro, propomos a rejeição de suas razões de justificativa.*

96. *Da mesma forma, em face da omissão da servidora Sonia Maria José Bombardi, que era responsável pelo acompanhamento das ações técnicas do convênio e que não foi capaz de nos convencer de que tenha tido participação atuante na consecução do objeto do convênio, propomos que as razões de justificativa oferecidas não sejam acolhidas.*

97. *Tendo em vista a omissão dos mencionados servidores, que não foram capazes de apurar as irregularidades aqui tratadas, as quais ocasionaram dano aos cofres da Fundacentro, propomos, individualmente, aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.*”

5. Na mesma peça, a unidade técnica propõe a rejeição das razões de justificativa do Sr. Raimundo de Souza e da Sra. Sônia Maria José Bombardi, irregularidade das contas e aplicação da multa preconizada no art. 58, II, da Lei Orgânica do TCU.

6. O Ministério Público junto ao TCU ratifica (peça 2, fls. 274/275) a proposta da unidade técnica e acrescenta proposta de multa também à Associação Nacional dos Sindicatos Social-Democratas - SDS.

7. Em nova apreciação do feito (peça 2, fls. 283/288), após levantamento do sobrestamento do julgamento determinado pelo Ministro-Relator, a Secex/SP retifica a proposta de encaminhamento anterior e sugere a exclusão da responsabilidade do Sr. Humberto Carlos Parro quanto ao débito imputado, tendo em vista que, como dirigente da entidade sua participação teria se limitado à assinatura do termo de convênio. Propõe quanto a esse responsável a irregularidade das contas, sem débito, mas com imputação da multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e, quanto aos demais, mantém a proposta precedente.

8. O MP/TCU discorda da unidade técnica (peça 2, fls. 290/291) e mantém sua proposição expressa no primeiro parecer.

9. O Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, então relator do feito, determina a restituição dos autos à unidade técnica para análise de novos elementos de defesa apresentados pelo Sr. Elenilson Simões de Moura e pela Associação Nacional dos Sindicatos Social-Democratas, peça 2, fl. 292.

10. Subsequentemente, o processo foi reinstruído (peça 77), ratificando-se a primeira proposta de encaminhamento apresentada pela Secex/SP com o acréscimo sugerido pelo MP/TCU, que, desta feita, ratifica a instrução da unidade técnica.

11. Examinando o feito, identifico algumas inconsistências processuais graves que me levam, por prudência, a restituir os autos à unidade técnica para saneamento.

12. Em primeiro lugar, verifico que o exame técnico concluiu que o dano ao erário se configurou porque a Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas - SDS não cumpriu integralmente o objeto do convênio em análise, pois, ainda que a conveniente tenha apresentado Relatório de Execução do objeto do convênio garantindo ter realizado os eventos, a entidade não foi capaz de enviar documentação suficiente para comprovar sua afirmação. Vide item 80 e seguintes da conclusão que reproduzo no parágrafo 4 deste Despacho.

13. Consta ainda da mencionada conclusão: que os documentos trazidos pela SDS não foram capazes de demonstrar que os recursos recebidos foram aplicados na execução do objeto do convênio em análise, vale dizer, ausente o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas e que a conveniente foi uma mera intermediária entre a Fundacentro, o órgão repassador, e duas entidades privadas que foram contratadas para a execução do convênio, quais sejam, Qualivida e Instituto Gente, a caracterizar que a Fundacentro não detinha competência técnica para a realização do objeto do convênio.

14. Além disso, consta do parecer do MP/TCU (peça 80):

4. No parecer anterior inserido à peça 2, p. 274-275, ratificado pelo parecer de peça 2, p. 290-291, ressaltei, entre outros pontos abordados, que o ponto fulcral da presente TCE, a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais em tela, não foi elidida, consoante havia destacado a unidade técnica na instrução de peça 2, p. 268-269.

5. Naquela oportunidade, 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.

6. Permito-me transcrever, resumidamente, as razões que me fizeram acompanhar, naquela fase processual, a proposta original da Secex/SP (peça 2, p. 291):

1(...) A terceirização do objeto conveniado para duas outras entidades não observou a exigência da manutenção de uma conta bancária específica e os respectivos extratos não foram apresentados.

7. Registre-se que, dos seminários, palestras e cursos previstos, o conveniente apenas encaminhou as listas de presença das palestras realizadas no Estado de São Paulo (fls. 344/399, anexo 4).

8. Destaco, ainda, compulsando a documentação acostada no anexo 4, que alguns comprovantes anexados referentes a pagamentos de serviços contábeis da SDS (fls. 102/103), produção de arte de um calendário da SDS (fls. 130/131), consultoria (fls. 137/138) e banda larga (fl. 162), não guardam relação com o objeto do ajuste sob análise.

9. Não é possível, também, identificar os custos incorridos pela SDS e pelas entidades contratadas, com pessoal, deslocamentos, hospedagem, alimentação, dentre outros.

10. No caso das despesas com material didático, apesar de constarem dos autos várias notas fiscais de gráficas, não há qualquer indicação de quais publicações foram impressas, a quantidade e o destino dado a esse material, apesar de existirem recibos e notas fiscais de serviços de entregas rápidas e de envio de encomendas via aérea.'

15. Como se pode observar, os responsáveis foram citados por irregularidades específicas na execução do Convênio SDS nº 001/2001, ausentes da citação qualquer referência à não execução do objeto ou ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas, fundamentos apontados pelo exame técnico como determinantes para o julgamento pela irregularidade das contas, débito e multa.

16. Nesse contexto, conforme acima demonstrado, considero que os fundamentos factuais para o julgamento irregular das contas dos responsáveis bem como condenação em débito e imputação de multa não foram adequadamente levados ao conhecimento dos gestores por ocasião da citação, em evidente prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

17. Vejo que as defesas trazidas aos autos pautaram-se em 14 questões pontuais, apontadas no ofício citatório, a maioria delas descaracterizada pela unidade técnica no exame das alegações de defesa e as que remanesceram sem o potencial de conduzir ao dano apontado, a não ser aquelas referentes a superfaturamento e a não aplicação da contrapartida.

18. Conclusivamente, a não comprovação da execução do convênio nos termos pactuados, a ausência de nexo de causalidade entre os valores recebidos e as despesas realizadas ou a não

comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados não foram cogitados na citação, a proporcionar aos responsáveis um adequado quadro fático para a apresentação da defesa.

19. Por isso, com vênias à unidade técnica e ao MP/TCU, restituo os autos à Secex/SP para o saneamento do processo com renovação da citação, nos termos do art. 12 da Resolução-TCU nº 170/2004 e desta feita contemplando os elementos constantes deste despacho, especialmente os mencionados no parágrafo precedente.

20. Verifico, também, que os ofícios de audiência registram como irregularidade, apenas, o não acompanhamento do Convênio SDS nº 001/2001. Conquanto entenda que o jurisdicionado deve responder ao Tribunal pelo fato descrito e não pela sua capitulação legal, considero os termos por quais chamados a responder o Sr. Raimundo de Souza e Sonia Maria José Bombardi excessivamente sucintos, sob o risco de não permitir adequada defesa.

21. Assim, considero oportuno que, nessa ocasião, sejam renovadas também as audiências realizadas para que forneçam aos responsáveis os exatos contornos da responsabilização que lhes é imputada e para proporcionar o contraditório e a ampla defesa.

22. Por fim, registro que o exame técnico informa reiteradamente a revelia do Sr. Enilson Simões de Moura, entretanto, consta dos autos (peça 3, fl.4) procuração desse gestor em nome da Associação Nacional de Sindicatos Social Democratas constituindo o advogado Nilton Stachissini, bem como o documento de defesa constante das fls. 2, peça 7, está subscrito em nome da SDS e do seu presidente, portanto, não se verifica a revelia apontada.

À Secex/SP para as providências cabíveis.

Brasília, de março de 2015.

(Assinado Eletronicamente)

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

Relator