TC-004.531/2004-5

Apensos: TC 013.145/2005-6 e TC 014.614/2010-3

Tipo: representação (pedido de reexame).

Unidades jurisdicionadas: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional no Estado do Paraná - Senai/PR; Serviço Social da Indústria - Departamento Regional no Estado do Paraná - Sesi/PR; e Instituto Euvaldo Lodi - IEL/PR.

Recorrente: Instituto Euvaldo Lodi - IEL/PR.

Advogados: Marco Antônio Guimarães, OAB/PR 22.427; procuração: peça 197, p. 12; e outros.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Representação acerca de irregularidades noticiadas em jornal envolvendo transferências de recursos do Sesi/PR e do Senai/PR para o Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Acórdão 1599/2005 – Plenário. Gestão das entidades no período de outubro de 2003 a dezembro de 2004. Ocorrência de várias irregularidades. Determinações. Arquivamento. Pedido de reexame. Possibilidade de o Tribunal proferir determinação sem oitiva prévia. Obrigatoriedade de o IEL licitar com o uso de recursos oriundos do Sesi e do Senai. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Instituto Euvaldo Lodi - IEL (peças 197), contra o Acórdão 2.853/2013 - Plenário (peça 29, p. 15-17), com o seguinte teor:

> 9.1. determinar a constituição de processo apartado de tomada de contas especial para prosseguir na apuração das ocorrências com indícios de danos aos cofres do Sesi/PR e do Senai/PR, bem como das demais questões remanescentes destes autos;
> 9.2. determinar a citação, no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR e do Senai/PR e Presidente do IEL/PR), bem como do Sr. Ubiratan de Lara, da Sra. Helena Gid Abage e da Sra. Gina Glineli Paladino, gestores do IEL/PR, para que apresentem alegações de defesa sobre as ocorrências elencadas na Parte A do quadro inserto no item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, ou recolham aos cofres do Sesi/PR e do Senai/PR as respectivas quantias de R$ 177.995,24 (correspondente a 94,74% sobre os valores constantes do mencionado quadro) e de R$ 9.882,36 (correspondente a 5,26% sobre os valores constantes do mencionado quadro), atualizados a contar de 31/12/2003;
> 9.3. determinar a citação, no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR e do Senai/PR e Presidente do IEL/PR), bem como da Sra. Helena Gid Abage e da Sra. Gina Glineli Paladino, gestoras do IEL/PR, para que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

apresentem alegações de defesa sobre as ocorrências elencadas na Parte B do quadro inserto no item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, ou recolham aos cofres do Sesi/PR e do Senai/PR as respectivas quantias de R$ 120.323,36 (correspondente a 72,34% sobre os valores constantes do mencionado quadro) e de R$ 18.878,49 (correspondente a 11,35% sobre os valores constantes do mencionado quadro), atualizados a contar de 31/12/2004;

9.4. determinar a audiência, no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, do Sr. Rodrigo Costa da Rocha Loures (Diretor-Regional do Sesi/PR e do Senai/PR e Presidente do IEL/PR), para que apresente razões de justificativa sobre as transferências de recursos, para a consecução de projetos em conjunto, ao Instituto Paraná de Desenvolvimento (IPD), entidade privada também dirigida pelo responsável, conforme ocorrências constantes dos itens 4.3 e 9.33 da instrução da unidade técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão, ocorrências que podem representar ofensa ao princípio da moralidade;

9.5. determinar que, em anexo aos ofícios citatórios e de audiência, seja encaminhado cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, para que os responsáveis possam contar com todos os elementos necessários à perfeita compreensão das irregularidades que lhe estão sendo imputadas;

9.6. determinar a remessa, para a TCE referida no item 9.1 acima, de cópia digital dos elementos constantes destes autos atinentes às ocorrências elencadas no quadro inserto no item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, bem como às ocorrências objeto das demais medidas que estão sendo remetidas para a TCE;

9.7. determinar ao Serviço Social da Indústria - Departamento Regional no Estado do Paraná (SESI/PR) que:

9.7.1. caso ainda seja mantido convênio entre o IEL/PR e à FIEP para a realização de pesquisas (ocorrência constante do item 9.12 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta este Acórdão), cobre daquele Instituto estudo sobre a adequação do valor mensal do ajuste e apresente essas informações no relatório de gestão do próximo exercício;

9.7.2. que se abstenha de transferir ao IEL/PR o pagamento de despesas decorrentes de contratos assinados pelo Sesi/PR, à exemplo das despesas tratadas na ocorrência constante do item 9.42 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8. determinar ao Instituto Euvaldo Lodi (IEL/PR) que, ao gerir recursos do Sesi/PR e do Senai/PR:

9.8.1. se abstenha de custear despesas de entidades privadas vinculadas à FIEP, à exemplo da ocorrência constante do item 9.10 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8.2. promova procedimentos licitatórios prévios à realização de contratos de aquisição de bens e de execução de serviços, ou justifique em processo administrativo eventuais razões que justifiquem a realização de contratações diretas, abstendo-se, assim, de:

9.8.2.1. utilizar projetos de interesse das entidades do Sistema para justificar despesas decorrentes de contratações diretas para execução de serviços, à exemplo da ocorrência constante do item 9.43 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8.2.2. prover as demais entidades do Sistema de bens e serviços contratados de forma direta, à exemplo da ocorrência constante do item 9.44 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta o presente Acórdão;

9.8.3. promova estudo prévio antes da contratação de locação de equipamentos de informática, demonstrando à economicidade da medida em relação à aquisição dos referidos bens;

9.9. determinar à Secex/PR que:

9.9.1. promova de imediato a citação dos responsáveis determinada nos itens 9.2 e 9.3 acima;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

9.9.2. caso, em momento posterior, detecte nestes autos novos indícios claros de despesas irregulares, bem como verifique elementos adicionais capazes de dar maior consistência aos indícios atinentes à ocorrência constante do item 9.38 do Parte B do quadro inserto no item 10 do Voto ou às ocorrências elencadas no quadro inserto no item 12 do Voto, submeta esses elementos ao relator da TCE mencionada no item 9.1 acima, para fins de avaliação sobre possível citação adicional dos responsáveis;
9.9.3. no âmbito da TCE referida no item 9.1 acima, realize diligência ao SESI/PR e ao IEL/PR para fins de esclarecer a natureza dos pagamentos mensais realizados ao Sr. Henrique Ricardo dos Santos, objeto da ocorrência constante do item 9.24 do quadro inserto na Parte B do item 11 do Voto que fundamenta este Acórdão, devendo ser solicitados elementos comprobatórios da participação do beneficiário nos projetos promovidos pelas entidades ou outros elementos que justifiquem o pagamento desses valores;
9.9.4. adote as medidas necessárias para a realização de fiscalização com o objetivo de verificar como funciona o atual modelo de concessão de bolsas e execução de projetos custeados com recursos do Sesi/PR e do Senai/PR, seja mediante gestão direta ou mediante transferência de valores ao IEL/PR, bem como com o objetivo de apurar se os mecanismos de controle são suficientes para assegurar a boa gestão desses recursos;
9.10. encaminhar para a Secretaria da Receita Federal cópia digital dos elementos atinentes à ocorrência tratada no item 9.21 da instrução da Unidade Técnica transcrita no item 10 do Relatório que fundamenta este Acórdão, considerando os indícios de classificação indevida de despesas como doações, com o objetivo de evitar a respectiva tributação;
9.11. encaminhar cópia desta deliberação, bem como das peças que a fundamentam, ao Sesi/PR ao Senai/PR e ao IEL/PR; e
9.12. arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo do Paraná - Secex/PR, tendo como fundamento notícia de jornal acerca de indícios de fraudes detectados pela Federação das Indústrias do Paraná nas contas do Instituto Euvaldo Lodi - IEL, envolvendo recursos oriundos das administrações regionais do Serviço Social da Indústria - Sesi/PR e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai/PR.

2.1. Nos presentes autos, o Tribunal detectou indícios de desvios de recursos públicos e determinou, preliminarmente, a suspensão cautelar de repasses financeiros do Sesi/PR e do Senai/PR para o IEL, por meio do Acórdão 2.107/2004 – Plenário, confirmado pelo Acórdão 53/2005 – Plenário, para que se pudesse aprofundar a questão com a análise de documentação ainda não apresentada.

2.2. Na manifestação subsequente, ainda em preliminar, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 614/2005, alterado pelo Acórdão 2.209/2010, ambos do Plenário, tornou definitiva a decisão anterior, proibindo-se o repasse de recursos do Sesi/PR e do Senai/PR ao IEL, no bojo dos convênios então em vigor, nos seguintes termos:

9.1. tornar definitivo, em relação aos convênios ora existentes entre, de um lado, o Serviço Social da Indústria – Departamento Regional do Estado do Paraná (Sesi/PR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional do Estado do Paraná (Senai/PR) e, de outro, o Instituto Euvaldo Lodi, o caráter da medida adotada por meio do item 9.2.1 do Acórdão 2.107/2004 – TCU – Plenário, determinando ao Sesi/PR e ao Senai/PR que não efetuem, por meio dos instrumentos de convênio genéricos já celebrados, quaisquer repasses financeiros ao IEL;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

9.2. autorizar o Sesi/PR e o Senai/PR a, caso seja de seu interesse, celebrar novos convênios com o IEL e, a partir dessa medida, retornar a efetuar transferências financeiras àquele instituto, desde que na formalização desses novos instrumentos de convênio sejam observados os princípios gerais relativos à Administração Pública, utilizando como referencial normativo, na falta de norma própria, a Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, devendo os novos instrumentos disporem, em especial, sobre o seguinte::

9.2.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

9.2.2. plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.2.3. o compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.2.4. a obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.2.5. a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.2.6. a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira;

9.2.7. a obrigatoriedade de um convenente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto na referida IN 1/97;

9.2.8. a previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

9.3. determinar ao Sesi/PR e ao Senai/PR que dêem conhecimento ao Tribunal da celebração dos novos convênios referidos no item anterior, tão logo firmados, remetendo cópia dos respectivos instrumentos;

9.4. determinar à Secex/PR que acompanhe o desenrolar dos procedimentos indicados no item 9.2 deste Acórdão, examinando a documentação que vier a ser encaminhada ao Tribunal e representando ao Tribunal no caso de irregularidades.

2.3. A manifestação decorreu da constatação das seguintes irregularidades:

a) as transferências de recursos ao IEL eram parcialmente utilizadas em finalidades que não guardavam correlação alguma com a missão institucional do Sesi/PR e do Senai/PR; e

b) os repasses eram efetivados no âmbito de convênios genéricos e extremamente abrangentes, sem objetos específicos, planos de trabalho, cronogramas de execução, prazo de vigência ou;

c) nos convênios celebrados sequer havia obrigatoriedade de prestação de contas por parte do convenente.

2.4. Os autos retornaram ao gabinete do Relator para que ele se manifestasse sobre propostas de encaminhamento pendentes, culminando no Acórdão 1.599/2005-Plenário, que instaurou tomada de contas especial – TCE, com a formação do TC 018.728/2005-0.

2.5. A tomada de contas especial – TCE, instaurada para apurar as irregularidades praticadas pela gestão das entidades no período de janeiro/2002 a setembro/2003 (TC-018.728/2005-0), por sua vez, foi julgada, por intermédio do Acórdão 1.731/2011-Plenário, com a imputação de débito da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

ordem de R$ 16 milhões aos responsáveis, na forma abaixo:

9.1. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. André Luiz Sottomaior;
9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ubiratan de Lara;
9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Ubiratan e de Lara e pelo espólio do Sr. José Carlos Gomes Carvalho atinentes à gestão dos recursos objeto do item 9.2.1 do Acórdão 1.599/2005-Plenário;
9.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Ubiratan de Lara e José Carlos Gomes Carvalho (falecido) atinentes aos recursos objeto do item 9.2.1 do Acórdão 1.599/2005-Plenário, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "d", 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, e condenar o Sr. Ubiratan de Lara e o espólio do Sr. José Carlos Gomes Carvalho, ou seus sucessores, caso a partilha correspondente já se houver concretizado, nesse caso até o montante do patrimônio transferido, ao pagamento das quantias abaixo indicadas;
9.4.1. R$ 8.668.879,52 e R$ 6.913.823,25, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional no Estado do Paraná (Sesi/PR), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir de 31/12/2002 e 30/09/2003, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor; e
9.4.2. R$ 241.470,48 e R$ 252.988,45, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Departamento Regional no Estado do Paraná (Senai/PR), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora calculados a partir de 31/12/2002 e 30/09/2003, respectivamente, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;
9.5. aplicar ao Sr. Ubiratan de Lara a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.6. com fundamento no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;
9.7. solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 275 do Regimento Interno, a adoção das medidas, se necessárias para assegurar a execução do débito, tendentes ao arresto dos bens do Sr. Ubiratan de Lara e do espólio do Sr. José Carlos Gomes Carvalho, ou de seus sucessores, caso a partilha correspondente já se houver concretizado, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o devido recolhimento das quantias discriminadas no itens 9.4.1 e 9.4.2 acima;
9.8. considerar graves as irregularidades abordadas nesta tomada de contas especial e, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 270 do Regimento Interno, inabilitar o Sr. Ubiratan de Lara para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos, dando-se ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);
9.9. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Paraná, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92;
9.10. determinar à Secex/PR que:
9.10.1. remeta os elementos pertinentes às contas do Sesi/PR dos exercícios de 2002 (012.876/2003-0) e 2003 (TC-009.624/2004-9) e promova, nos respectivos autos, com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

> celeridade que o caso requer, análise pormenorizada da toda a documentação atinente aos recursos objeto do item 9.2.2 do Acórdão 1.599/2005-Plenário referentes a cada exercício, de forma a identificar as ocorrências de desvios de recursos na gestão daqueles valores, aprofundando, na oportunidade, sua análise sobre as ocorrências sintetizadas no quadro constante do item 55 da proposta de deliberação que fundamenta este Acórdão;
> 9.10.2. após a análise determinada no subitem anterior, submeta os autos à consideração do Relator com as eventuais propostas de citação dos responsáveis, descrevendo cada irregularidade identificada e o correspondente valor do débito;
> 9.11. autorizar a Secex/PR a remeter cópias de peças dos autos ao Ministério Público do Estado do Paraná, em atenção à solicitação constante à fl. 940 do volume 4, nos termos do art. 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006;
> 9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como das peças que o fundamentam:
> 9.12.1. ao Ministério Público do Estado do Paraná;
> 9.12.2. ao Serviço Social da Indústria, Departamento Nacional (Sesi/DN) e Departamento Regional no Estado do Paraná (Sesi/PR); e
> 9.12.3. ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Departamento Nacional (Senai/DN) e Departamento Regional no Estado do Paraná (Senai/PR);
> 9.13. arquivar os presentes autos.

2.6. Essa deliberação foi objeto de recurso de reconsideração interposto por Ubiratan de Lara, ao qual o Tribunal negou provimento, por meio do Acórdão 2.511/2012-Plenário.

2.7. Com isso, restou aos presentes autos a análise das ocorrências detectadas na gestão das entidades no período de outubro/2003 a dezembro/2004, sendo que os técnicos entenderam remanescentes neste período as seguintes irregularidades, resumidas pelo Relator do acordão recorrido (peça 28, p. 41):

> b) ausência de comprovação da regular aplicação dos demais recursos transferidos ao IEL/PR, considerando a fragilidade dos documentos apresentados a título de prestação de contas, e tendo em vista os indícios de não execução de determinados serviços, conforme apuração realizada por amostragem:
> - o Tribunal considerou que a fragilidade na prestação de contas e a apuração por amostragem não seriam suficientes para condenar os responsáveis pela integralidade dos recursos referentes a essa ocorrência, tendo em vista, em especial, a jurisprudência do Tribunal sobre as transferências ao IEL anteriores a 2005;
> - fundamentou determinação para que a Secex/PR realizasse uma análise pormenorizada para detectar todos os indícios específicos de irregularidades nas despesas realizadas pelo IEL/PR no período; e
> c) pagamentos de juros bancários, bem como de salários e previdência social de funcionários do IEL/PR:
> - o Tribunal afastou, excepcionalmente, a imputação de débito e a aplicação de multa referente a essas ocorrências.

2.8. Após audiência dos responsáveis acerca das irregularidades elencadas pela unidade técnica, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.853/2013 – Plenário (peça 29, p. 15-17), manifestou-se na forma transcrita na introdução acima.

2.9. Insatisfeito, o Instituto Euvaldo Lodi no Paraná - IEL/PR interpôs o presente pedido de reexame (peça 197), requerendo o conhecimento e provimento do pedido, nos moldes explicitados à frente nesta instrução.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 200), ratificado pela Exma. Sra. Ministra-Relatora, na peça 203, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.8.2 do Acórdão 2.853/2013 - Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso as seguintes questões:

a) Se há nulidade processual por falta de notificação do ora recorrente no processo em análise (peça 197, p. 3-6 e 11);

b) Se há imposição legal para que o IEL/PR realize procedimentos licitatórios prévios ou justifique as contratações diretas com o uso de recursos oriundos do Sesi/PR e do Senai/PR (peça 197, p. 6-11).

5. Notificação do recorrente e nulidade processual (peça 197, p. 3-6 e 11)

5.1. O recorrente entende que deveria ter sido ouvido quanto ao conteúdo da determinação constante do item 9.8.2 do acórdão recorrido, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) A determinação prevista no item 9.8.2 da deliberação combatida se direciona exclusivamente ao IEL/PR enquanto gestor de recursos a ele direcionados pelo Sesi/PR e Senai/PR, a qualquer título;

b) O contraditório e a ampla defesa são postulados previstos constitucionalmente e garantem a participação do jurisdicionado no processo administrativo desde o início, de modo a trazer ao órgão julgador argumentos em defesa da parte. Esses princípios têm plena aplicabilidade ao Tribunal, tendo em vista o que dispõe a Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal, originada no julgamento do Mandado de Segurança 25.116, transcrito em parte no recurso presente pedido (peça 197, p. 5-6);

c) O Tribunal proferiu, na deliberação combatida, determinações ao recorrente, impondo-lhe o dever de licitar, sem a manifestação do IEL/PR, o qual sequer estava habilitado nos autos, suprimindo-lhe instâncias de julgamento.

5.2. Com isso, requer o recorrente o acolhimento da preliminar arguida, de modo a declarar nula a determinação que consta do item 9.8.2 do acórdão recorrido (peça 197, p. 11).

Análise

5.3. Não assiste razão ao recorrente. A audiência dos responsáveis deve ocorrer apenas quando a medida a ser proposta por esta Corte tiver o condão de modificar direitos subjetivos das partes, a exemplo da aplicação de sanções ou anulação de atos administrativos. Quando o Tribunal exige do órgão ou entidade postura já prevista no ordenamento, não há que se falar em contraditório, conforme pacífica jurisprudência desta Casa (Acórdão 1.214/2014 – Plenário):

> 6.7. Como regra geral, portanto, o contraditório é indispensável quando da decisão puder resultar gravame específico à parte processual, a exemplo de anulação ou revogação de ato administrativo, condenação a pagamento de valores, imposição de sanções, supressão de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

> vantagens, restrição de direitos etc. Mas não há a mesma obrigatoriedade quando o Tribunal apenas determina ao órgão jurisdicionado a adoção de providências para o cumprimento de seus deveres legais, de suas atribuições institucionais específicas, sem que daí resultem obrigações a que o destinatário já não estivesse sujeito.
> 6.8. No caso concreto, o cumprimento da determinação recorrida (item 9.1.5 do acórdão) não afetará o patrimônio jurídico da Aneel. Não acarretará a alteração de qualquer situação jurídica já alcançada e que a agência pretenda manter. Ao contrário, a decisão limita-se a determinar às agências reguladoras, entre as quais a Aneel, que cumpram seus deveres institucionais quanto à defesa dos direitos do consumidor usuário de serviços públicos concedidos, instrumentalizando adequadamente unidades de ouvidoria (que é meio adequado e proporcional para o alcance daquele fim, no que respeita ao objeto do presente processo).
> 6.9. Ou seja, não há a imposição de deveres que, em última análise, já não estejam inseridos na esfera de responsabilidade das agências. Logo, nenhum prejuízo é acarretado à Aneel pela decisão recorrida.

5.4. No presente caso, a determinação do Tribunal para que o IEL/PR realize procedimentos licitatórios, quando administrar recursos oriundos das administrações regionais do Sesi/PR e do Senai/PR, decorre do entendimento da Corte acerca das obrigações já impostas pelo ordenamento ao ente.

5.5. Ainda que se possa questionar e discutir o mérito da deliberação, o determinado pela Corte não necessitaria de contraditório prévio, tendo em vista se originar, como se discutirá à frente, de obrigação legítima do instituto, na conjuntura descrita nos autos.

5.6. A interpretação dada pelo recorrente à Súmula Vinculante 3 do STF não se ajusta ao caso em debate, pois o enunciado da Suprema Corte se refere ao efetivo contraditório em atos que infrinjam direitos subjetivos das partes, como explicado pelo Ministro Joaquim Barbosa em decisão monocrática proferida no bojo da Reclamação 6.396/DF:

> Como se vê, a Súmula Vinculante nº 3 se dirige, única e exclusivamente, às decisões do Tribunal de Contas da União que anulem ou revoguem atos administrativos que beneficiem algum interessado (...)

5.7. Atualmente, a questão está inserida no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em seu art. 250, inciso V, ao dispor que o Relator ou o Tribunal, na apreciação de processo relativo à fiscalização de atos e contratos:

> V – determinará a oitiva da entidade fiscalizada e do terceiro interessado para, no prazo de quinze dias, manifestarem-se sobre fatos que possam resultar em decisão do Tribunal no sentido de desconstituir ato ou processo administrativo ou alterar contrato em seu desfavor.

5.8. Por fim, é prerrogativa do Tribunal de Contas da União proferir determinação para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, nos termos do inciso IX do art. 71 da Constituição Federal, sem a exigência de oitiva prévia. Logo, não há que se falar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa na espécie.

6. Obrigatoriedade de que que o IEL/PR licite ou justifique contratações diretas com recursos oriundos do Sesi/PR e do Senai/PR (peça 197, p. 6-11)

6.1. O recorrente afirma não estar obrigado a licitar ou justificar contratações diretas, utilizando-se de recursos oriundos do Sesi/PR e do Senai/PR, tendo em vista os seguintes argumentos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

a) O IEL/PR, com sede em Curitiba/PR, constitui associação civil sem fins lucrativos, componente de rede nacional de entidades com mesma designação, vinculada ao Sistema Federação das Indústrias de cada estado. Há, também, núcleo central, subordinado à Confederação Nacional da Indústria, que estabelece as diretrizes de atuação dos núcleos regionais. A entidade foi criada por iniciativa da Federação das Indústrias do Estado do Paraná – Fiep, pelo Sesi/PR e pelo Senai/PR, conforme o estatuto do ente (peça 197, p. 6-7);

b) Em virtude das características da entidade, o IEL/PR rege-se pela lei civil e, exceto em relação ao disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, não está sujeito à jurisdição do Tribunal;

c) Ao receber recursos do Sesi/Senai, o recorrente deve prestar contas, obrigação sujeita aos ditames do instrumento que possibilitou o repasse e as normas definidas pelo concedente. Esse poder legiferante mitigado atribuído aos serviços sociais autônomos deve ser exercícios nos limites dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal e configura espécie de autogoverno privado, não admitindo intromissão estatal. Trata-se de entidades criadas para proteção de interesses comuns de determinadas categorias profissionais, as quais cabe gerir essas organizações;

d) O Sesi e o Senai possuem normativos próprios, a exemplo dos Regulamentos de Licitações e Contratos, de Contratação de Pessoal, de Repasses Institucionais para o IEL e de Convênios. Destaca-se, no caso, as Resoluções Sesi/CN n. 2 e Senai/CN n. 375, ambas de 2009; as quais definem, no art. 5º de ambas, as características exigidas aos convênios celebrados entre o IEL, o Sesi e o Senai. Há, também, a Ordem de Serviço Conjunta Sesi/Senai n. 02/2006, que define o processo de formatação e prestação de contas dos convênios no âmbito do Sesi/Senai do Paraná;

e) Nenhum dos normativos citados exige dos convenentes a realização de licitações no caso de compras de bens e contratação de serviços com valores repassados pelas entidades;

f) Em regra, os convenentes com o Sesi/Senai são pessoas jurídicas de direito privado, sendo que a exigência de licitação ou justificativa em caso de dispensa ou inexigibilidade, mesmo que na forma do Regulamento de Licitações e Contratos dos serviços sociais autônomos, constituiria óbice à formação das parcerias. As entidades a se associarem não possuem pessoal com capacidade para realizar os procedimentos licitatórios, seja pela estrutura própria ou pela periodicidade dos recebimentos;

g) Não se pode comprometer com exigências exageradas a função social das parcerias que o IEL/PR firma com o Sesi/PR e o Senai/PR, com fim de ampliar as ações de educação direcionadas ao trabalhador;

h) Incabível o exercício pelo IEL, ente privado, das prerrogativas estabelecidas pelo regulamento de licitações e contratos do Sesi/Senai, a exemplo da declaração de inidoneidade, aplicáveis a entes públicos ou com natureza *sui generis*;

i) O IEL/PR continua sem poder dispor de maneira informal e discricionária dos recursos transferidos pelo Sesi/Senai. O mais correto seria determinar ao recorrente que, caso venha a gerir recursos dos serviços sociais autônomos, atenda aos requisitos da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

impessoalidade, moralidade e economicidade e, nas aquisições de bens e contratação de serviços, realize cotação prévia de preços, pelo menos três. Os repasses da União às entidades de direito privado não se submetem mais às Leis de Licitações e do Pregão, na forma descrita no art. 11 do Decreto 6.170/2007 (peça 197, p. 10);

j) Para os serviços sociais autônomos, o Tribunal se volta para as questões finalísticas, a exemplo da Decisão 907/1997 – Plenário. Com isso e tendo em vista o regime de repasses da União a entidades privada, é desarrazoado exigir do IEL/PR, ao gerir recursos do Sesi/Senai, que realize procedimentos licitatórios ou justifique contratações diretas;

6.2. Com isso, requer o IEL/PR (peça 197, p. 11):

(...) a reforma do item 9.8.2 do Acórdão recorrido, no sentido de excluir a obrigatoriedade do IEL/PR promover licitações no caso de contratação de serviços e aquisição de bens com recursos recebidos do SESI/PR e do SENAI/PR.
(...) a produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente a juntada de outros documentos.

Análise

6.3. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. A questão não pode ser resolvida pela aplicação irrestrita do Decreto 6.170/2007 como pretende o IEL/PR. A relação entre o instituto e as administrações regionais do Sesi e do Senai é de natureza *sui generis*, como se demonstrará abaixo, devendo ser analisada de forma individualizada.

6.4. Os convênios celebrados entre o IEL, o Sesi e o Senai não correspondem exatamente aos ajustes firmados entre a União e as entidades privadas, regidos pelo Decreto 6.170/2007, normalmente com objetivos pontuais e limitados no tempo, não obstante esta Corte tenha buscado abrigo no normativo em alguns momentos, dada a ausência de regulamentação específica. As entidades do Sistema "S" são mantenedoras do Instituto Euvaldo Lodi.

6.5. Para tanto, é importante discutir a natureza jurídica e as finalidades desse instituto, além da relação dele com os serviços sociais autônomos. Cabe ressaltar, nessa linha, que a legislação de criação tanto do Sesi quanto do Senai permitiu que esses entes atuassem na proteção e aperfeiçoamento dos trabalhadores da indústria, de forma direta e indireta.

6.6. Nesse sentido, transcreve-se o art. 1º do Decreto-Lei 9.043/1946, diploma de criação do Sesi; bem como o art. 1º, alínea "a", do Decreto-Lei 494/1962, regimento interno do Senai:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar planejar e executar **direta ou indiretamente**, medidas que contribuam para o **bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas**, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes" (grifou-se).

Art. 1º O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizado e administrado pela Confederação Nacional da Indústria, nos têrmos do Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, tem por objetivo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

> a) realizar, em escolas instaladas e mantidas pela Instituição, **ou sob forma de cooperação**, **a aprendizagem industrial** a que estão obrigadas as emprêsas de categorias econômicas sob sua jurisdição, nos têrmos de dispositivo constitucional e da legislação ordinária; (grifou-se)

6.7. Assim, cabe aos entes citados, dentre outras funções, promover a capacitação e o aperfeiçoamento dos trabalhadores da indústria diretamente ou por meio de cooperação com outras entidades. Diante desse papel, o Sesi e o Senai, além de atuarem concretamente nessa seara, juntaram-se à Confederação Nacional da Indústria e criaram, em 1969, o Instituto Euvaldo Lodi – IEL, com o objetivo de integrar as atividades econômica, social e universitária.

6.8. O Tribunal, após amplo trabalho sobre essa estrutura, concluiu no seguinte sentido acerca da relação entre o Sesi/Senai e o IEL (Acórdão 338/2013 – Plenário):

> 16. Sobre esse mecanismo de repasse, a unidade instrutiva apurou, após diligências e reuniões com representantes dos departamentos nacionais dos serviços sociais autônomos e do Núcleo Central do IEL, que o Instituto desempenha ações de atendimento a estudantes, mediante intermediação de estágio, e ao empresariado, oferecendo capacitação a dirigentes para aperfeiçoamento em gestão, além de ações voltadas à cadeia produtiva, à inovação e ao empreendedorismo.
> 17. Enquanto Sesi e Senai se ocupam da qualificação dos trabalhadores propriamente dita, o IEL desempenharia atividades adicionais e complementares voltadas à capacitação de estagiários, executivos, gestores e empresários, no intuito de preencher lacuna entre a indústria e os centros de ensino.

6.9. Nota-se, com clareza, que há forte imbricação entre o instituto e os serviços sociais autônomos. O IEL constitui extensão das atividades do Sesi e do Senai, o que se demonstra com a análise do estatuto do ente no Paraná, juntado pelo próprio recorrente (peça 197, p. 31-41).

6.10. De acordo com o art. 4º do estatuto do IEL/PR (peça 197, p. 34), o instituto se compõe de apenas três associados, os quais, além de instituidores, são, também, mantenedores do ente: a Fiep/PR, o Sesi/PR e o Senai/PR.

6.11. É fato que esse tema se encontra em intensa discussão nesta Corte há quase uma década, como demonstra trecho do voto condutor do Acórdão 53/2005-Plenário:

> e) não me parece caber ao Sesi e ao Senai manter o Instituto Euvaldo Lodi mediante 'convênios institucionais', uma vez que as transferências de recursos ao IEL devem ser previstas em convênios com objetos específicos, relacionados a execução de projetos que guardem consonância com os objetivos institucionais do Sesi e do Senai, contendo, ao menos, o plano de trabalho, cronograma de execução, prazo de vigência e cláusula obrigando o Instituto a prestar contas dos recursos recebidos; e
> f) no mesmo sentido, não me parece caber ao Sesi e ao Senai transferir recursos ao IEL para despesa com folha de pagamento de seus empregados, nem para despesas correntes, sendo obrigação do Instituto obter as receitas necessárias à sua manutenção".

6.12. A questão, contudo, não é pacífica, sendo que a Corte, em julgados recentes, tem entendido como possíveis os repasses regulares ao instituto, mantendo pendente a discussão (Acórdão 7.306/2011 – Segunda Câmara):

> 22. Vale destacar que a jurisprudência deste Tribunal tem entendido possível que as transferências de contribuições desse jaez pelos Departamentos Regionais do Senai àquele Instituto e às Federações de Indústrias das respectivas bases territoriais, até o limite de 1% da respectiva receita, podem ser autorizadas pelos correspondentes Conselhos Regionais, na forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

prevista no art. 34, alínea `q', do Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, aprovado pelo Decreto n. 494/1962, este editado com fundamento no art. 8º do Decreto-lei n. 4.048/1942. Nesse sentido, cito como precedente, entre outros, o Acórdão 2.306/2010 - Plenário.
(...)
9.4. determinar à 5ª Secex que autue apartado, com fulcro nos arts. 36, 37 e 38 da Resolução TCU nº 191, 21 de junho de 2006, como processo de representação, em razão das discussões tratadas nos itens 28 a 31 da Proposta de Deliberação, juntando ao novo processo cópia dos documentos que julgar necessários para apreciação da proposta de determinação apresentada pelo MPTCU neste processo, de modo a promover a devida instrução desses novos autos, não se olvidando de analisar a documentação acostada às fls. 226/321, v. 1, encaminhada pelo Departamento Nacional do Senai, a qual contém esclarecimentos adicionais e pareceres jurídicos sobre as transferências regulamentares ao IEL e às federações da indústria;

6.13. Diante do impasse, em concreto há o fato de que, mesmo após intensa atuação do Tribunal, os entes normatizaram a matéria na forma como entenderam correto. O art. 1º da Resolução 02/2009 do Sesi (peça 197, p. 13-14) e o dispositivo de mesmo número na Resolução 375/2009 da CNI /Senai, usado como defesa pelo recorrente, autorizam que essas entidades repassem, na condição de mantenedores, até 1,5% de suas dotações orçamentárias para a consecução dos objetivos dos respectivos núcleos do IEL.

6.14. Após a formação do apartado decorrente da deliberação transcrita no item 6.12 (TC 032.475/2011-0), o Tribunal, em deliberação recente, determinou que todos os departamentos regionais do Sesi e do Senai observem as disposições contidas nas resoluções que disciplinam os repasses ao IEL, citadas acima (Acórdão 338/2013 – Plenário). Portanto, os instrumentos estão vigentes e não há provas concretas de mudanças na relação entre os entes.

6.15. Assim, quanto ao modo dos repasses financeiros dos entes do sistema "S" ao IEL, há duas linhas na jurisprudência no Tribunal: a) só podem ocorrer se precedidos por convênios regidos por normas próprias do sistema "S" (linha prevalecente); b) podem ocorrer como contribuições regulares autorizadas pelos conselhos regionais.

6.16. Então, os serviços sociais autônomos não se associam ao IEL/PR apenas de forma periódica ou sazonal como busca fazer crer o recorrente, mas sim promovem, em muitas oportunidades, a manutenção do instituto. São quase matriz e filial ou controladora e controlada. Mesmo que isso não esteja acontecendo no momento, a autorização normativa para tanto permanece vigente.

6.17. Ao contrário do que afirma o recorrente, essas transferências corriqueiras atraem a competência desta Corte, tendo em vista o disposto no parágrafo único, do art. 70, da Constituição Federal c/c o disposto no art. 5º, inciso V, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, dada a natureza pública das contribuições parafiscais recebidas pelo IEL.

6.18. É de fácil constatação que os repasses, por vezes regulares, e a função complementar à atuação dos próprios mantenedores destoam dos convênios firmados sob os auspícios do Decreto 6.170/2007, normalmente limitados no tempo e com objeto específico. Não se trata apenas de relação entre concedente e convenente, mas sim de associados mantenedores e entidade mantida.

6.19. Por conta disso, é bastante dificultoso separar as aquisições destinadas aos objetivos recíprocos daquelas destinadas ao interesse exclusivo de uma das partes, tendo em vista que os fins

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

devem ser complementares.

6.20. A lista de acórdãos do Tribunal com demonstrações acerca da dificuldade de se definir claramente os objetivos dos convênios firmados entre esses entes e do uso de ajustes genéricos e com graves falhas é longa: (Acórdãos 5.670/2009 e 4.746/2010 da 1ª Câmara e 1.511/2010 e 1.825/2010 da 2ª Câmara, Acórdão 348/2010 – Plenário).

6.21. Diante disso, não é demasiado perquirir acerca da pertinência do uso dos procedimentos licitatórios pelo IEL, ao receber e gerir recursos oriundos dos departamentos regionais do Sesi e do Senai, como o fez o Tribunal na deliberação ora em debate. O controle dos desvios e a garantia da preservação das contribuições parafiscais geridas por esse ente se mostra ainda mais efetiva do que a gestão por convênios, mesmo que puros.

6.22. Cabe transcrever uma vez mais os achados de auditoria que fundamentaram a deliberação recorrida (peça 28, p. 33):

> 9.43. Irregularidade: pagamentos a empresa Copel, no valor de R$ 122.037,73, consignados indevidamente ao projeto "Copel", que na realidade não é um projeto, e sim uma denominação para pagamentos a empresa que fornece serviços de transmissão de dados às entidades do sistema, de maneira a escapar à obrigatoriedade de licitação. Mesmo caso do projeto "IMPSAT", que absorveu recursos da ordem de R$ 500.000,00, no ano, para fornecimento de sistemas de voz sobre IP para comunicação das entidades, caso óbvio de fuga à obrigatoriedade de licitação.
> (...)
> 9.44. Irregularidade: pagamentos à empresa OELO Locadora de Equipamentos Eletrônicos Ltda., em valores que superaram R$ 500.000,00 no exercício de 2004, relativos a locação de equipamentos de informática para uso das entidades, que além de não estar justificar a economicidade do procedimento de locação em relação à aquisição, configura a utilização do IEL/PR para a contratação direta da referida empresa, sem o exigido processo licitatório (fls. 669/680 do anexo 2).

6.23. O Sesi e o Senai, utilizando-se do domínio que possuem, como mantenedores, sobre o IEL, custeiam despesas de interesse de todos os entes do "Sistema Indústria", sem o exigível procedimento licitatório prévio. Deve-se questionar se não seria essa a tônica da grande maioria dos ajustes firmados entre os entes.

6.24. Dessa forma, diante da proximidade entre os fins do IEL e dos mantenedores, não é difícil concluir pela fragilidade das contratações pelo instituto com recursos dos serviços sociais autônomos, possibilitando o escape à licitação, mesmo sob os auspícios de legítimos convênios com interesses comuns.

6.25. De outra sorte, ao contrário do que afirma o recorrente, há, no sítio do "Sistema Indústria" na internet (<http://editaiselicitacoes.cni.org.br/portal/main.jsp>), diversos editais de licitação para contratações conjuntas, envolvendo o IEL, o Sesi, o Senai e a Fiep, o que demonstra a pertinência dessa sistemática. Esse tipo de aquisição tem sido, inclusive, objeto de fiscalizações do Tribunal (Acórdão 526/2013 – Plenário).

6.26. Por fim, cabe ressaltar que esta Corte, na deliberação combatida, não se olvidou das prerrogativas dos serviços sociais autônomos de regerem-se por regulamentos próprios com controle primordialmente finalístico, como garante a jurisprudência desta Casa desde a Decisão 907/1997 – Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.

6.27. É importante lembrar ao recorrente, contudo, que tanto o Sesi quanto o Senai, em seus respectivos regulamentos próprios de contratações e aquisições, exigem prévio procedimento licitatório ou as devidas justificativas em caso de contratações diretas (artigos 1º e 11). Trata-se de importante evolução normativa na forma de gerir as contribuições parafiscais, as quais, também, deságuam nos cofres do IEL.

6.28. A deliberação recorrida não remete ao uso desses dispositivos, ficando a critério do recorrente utilizar os estatutos dos mantenedores, os quais certamente estarão à disposição para dar-lhe o suporte técnico e jurídico nessa empreitada, desde que cumprida a determinação.

6.29. Ao gerir recursos de contribuições parafiscais em finalidades comuns ao Sesi e ao Senai, mantenedores, o IEL atrai para si a sistemática de contratação dos concedentes, inclusive com as prerrogativas que lhes são aplicáveis. Pensamento em contrário faria retornar ao *status quo ante* a evolução operada na gestão dos recursos públicos destinados aos serviços sociais autônomos.

6.30. Assim, o Instituto Euvaldo Lodi, ao gerir recursos do Sesi e do Senai, deve promover procedimentos licitatórios prévios à realização de contratos de aquisição de bens e de execução de serviços, ou justificar em processo administrativo eventuais razões para a realização de contratações diretas.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) É prerrogativa do Tribunal de Contas da União proferir determinação para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem a exigência de oitiva prévia;

b) O Instituto Euvaldo Lodi, ao gerir recursos do Sesi e do Senai, deve promover procedimentos licitatórios prévios à realização de contratos de aquisição de bens e de execução de serviços, ou justificar em processo administrativo eventuais razões para a realização de contratações diretas.

7.1. Como demonstrado anteriormente, os argumentos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar ao recorrente, ao Sesi/PR e ao Senai/PR a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 16 de setembro de 2014.

[assinado eletronicamente]
Judson dos Santos
AUFC – mat. 5677-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51916265.