

VOTO

Trata-se da Tomada de Contas da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (Sesu/MEC), referente ao exercício de 2004.

2. Este processo teve seu sobrestamento determinado por meio Acórdão 82/2007-TCU-Primeira Câmara (Relação 3/2007 – Gab. Min. Valmir Campelo – Primeira Câmara), ocasião em que também foram sobrestadas as contas da Sesu relativas aos exercícios de 2003 e 2005 (TC 010.483/2004-1 e TC 018.872/2006-2). O referido acórdão foi prolatado no âmbito do TC 014.161/2006-2, que tratou de representação da extinta 6ª Secretaria de Controle Externo, formulada a partir de denúncia apresentada à Ouvidoria do TCU.

3. Em face dos indícios de irregularidades noticiados na citada representação, foi instaurada, por determinação do mencionado Acórdão 82/2007-TCU-Primeira Câmara, Tomada de Contas Especial (TC 015.520/2007-4) cujo julgamento final resultou no afastamento do suposto débito, com o julgamento pela regularidade com ressalva das contas dos responsáveis, e no fim do sobrestamento das contas da Sesu de 2003, 2004 e 2005 (Acórdãos 9.702/2011 e 1.822/2013, ambos da Primeira Câmara).

4. Nesse contexto, uma vez que não existem mais motivos para o sobrestamento deste processo, passa-se, nesse momento, à análise do seu mérito.

5. Dentre as falhas verificadas pelo controle interno na gestão da Sesu relativas ao exercício de 2004, a SecexEduc entendeu que as seguintes ocorrências demandavam a adoção de medidas adicionais por este Tribunal:

5.1. concessão de passagens, de forma continuada, em finais de semana e feriados, para a cidade de origem dos dirigentes da Sesu, sem comprovação dos produtos das viagens;

5.1.1. responsáveis: Nelson Maculan Filho, Marenilde Rodrigues Avelino, Carlos Roberto Antunes dos Santos, Godofredo de Oliveira Neto, José Luiz da Silva Valente, Mário Portugal Pederneiras e Manuel Fernando Palácios Cunha e Melo;

5.2. simulação de convênios entre a Sesu e a Fundação Universidade de Brasília (FUB);

5.2.1. responsáveis: Nelson Maculan Filho, José Luiz da Silva Valente, Marenilde Rodrigues Avelino e Carlos Roberto Antunes dos Santos.

6. A primeira irregularidade acima descrita foi apurada no bojo do mencionado TC 015.520/2007-4. Assim, considerando que na referida TCE as contas dos responsáveis foram julgadas regulares com ressalva, a secretaria especializada propõe que a falha seja considerada ressalva às contas dos gestores indicados no subitem 5.1.1 *supra*.

7. Restaram, assim, para serem apuradas neste processo as questões relativas à simulação de convênios entre a Sesu e a FUB. Diante disso, foram promovidas as seguintes audiências, conforme proposto na instrução da peça 6 (p. 35-38) e autorizado pelo então relator, Excelentíssimo Ministro Valmir Campelo (despacho à peça 6, p. 40):

7.1. **responsável:** Carlos Roberto Antunes dos Santos, Secretário da Educação Superior até 6 de fevereiro de 2004:

7.1.1. **conduta:** omissão funcional (art. 40 da IN STN 01/1997) no tocante à ausência de fiscalização da aplicação dos recursos provenientes dos Convênios 253/2003 e 326/2003, celebrados com a FUB, que atenderam a despesas distintas dos objetos especificados nos planos de trabalho, em desobediência ao disposto no art. 23 da IN STN 01/1997;

7.2. **responsáveis:** Nelson Maculan Filho, Secretário da Educação Superior a partir de 11 de fevereiro de 2004; e José Luiz da Silva Valente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior até 20 de maio de 2004;

7.2.1. **conduta:** omissão funcional (art. 40 da IN STN 01/1997) no tocante à ausência de fiscalização da aplicação dos recursos provenientes dos Convênios 253/2003, 326/2003 e 033/2004, celebrados com a FUB, que atenderam a despesas distintas dos objetos especificados nos planos de trabalho, em desobediência ao disposto no art. 23 da IN STN 01/1997;

7.3. **responsáveis:** Nelson Maculan Filho, Secretário da Educação Superior a partir de 11 de fevereiro de 2004; e José Luiz da Silva Valente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior até 20 de maio de 2004;

7.3.1. **conduta:** celebração do Convênio 033/2004 (Anexo 6, fls. 33-36), como forma de compensação à FUB pela realização de despesas em favor da Sesu, a exemplo do pagamento de pessoal celetista e de prestadores de serviços que trabalhavam nessa Secretaria, o que contraria o disposto no art. 1º, § 1º, inciso I, da IN STN 01/1997 (itens de 49 a 67 desta instrução);

7.4. **responsáveis:** Carlos Roberto Antunes dos Santos, Secretário da Educação Superior até 6 de fevereiro de 2004; Nelson Maculan Filho, Secretário da Educação Superior a partir de 11 de fevereiro de 2004; José Luiz da Silva Valente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior até 20 de maio de 2004; e Marenilde Rodrigues Avelino, Coordenadora-Geral de Suporte Técnico e Operacional até 20 de maio de 2004;

7.4.1. **conduta:** aceitação, recebimento e alocação de pessoal para exercício de atividades na Secretaria de Educação Superior, contratadas informalmente, ou provenientes de instituições privadas, em decorrência de convênios firmados com a FUB, conforme indicado nos autos do processo de Sindicância promovida no âmbito do MEC, contrariando a legislação federal a respeito de alocação de recursos humanos, notadamente a Constituição Federal de 1988 (art. 37, inciso II), as Leis 8.112/1990 (art. 3, *caput* e parágrafo único, e arts. 6 e 8), 8.745/1993 (arts. 1 e 3) e o Decreto 2.271/1997 (art. 1º, *caput* e § 2º), em virtude das seguintes irregularidades (itens de 49 a 67 desta instrução): ausência de vínculo legal dos prestadores de serviço e celetistas com a Sesu; ausência de distinção de atividades de apoio administrativo e atividades inertes a servidores públicos; informalidade na atribuição de tarefas e na determinação de remuneração.

8. Em sua última manifestação nos autos, a SecexEduc analisou as razões de justificativa apresentadas pelos gestores e formulou a proposta de encaminhamento a seguir sintetizada:

8.1. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Nelson Maculan Filho (item 61);

8.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por José Luiz da Silva Valente, Marenilde Rodrigues Avelino e Carlos Roberto Antunes dos Santos;

8.3. com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Carlos Roberto Antunes dos Santos e José Luiz da Silva Valente e da Sra. Marenilde Rodrigues Avelino, em razão das irregularidades relativas aos convênios celebrados entre a Sesu e a FUB;

8.4. com fundamento no art. 16, inciso II da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas dos seguintes responsáveis, dando-lhes quitação:

8.4.1. Srs. Godofredo de Oliveira Neto, Mário Portugal Pederneiras e Manuel Fernando Palácios da Cunha e Melo, em face das irregularidades relativas ao pagamento de passagens aéreas e diárias a servidores detentores de cargos em comissão, envolvendo viagens em finais de semana cujos destinos eram as cidades de origem dos beneficiários, apuradas no âmbito do TC 015.520/2007-4;

8.4.2. Sr. Nelson Maculan Filho, em razão das irregularidades relativas ao pagamento de passagens aéreas e diárias a servidores detentores de cargos em comissão, envolvendo viagens em finais de semana cujos destinos eram as cidades de origem dos beneficiários, analisadas no âmbito do TC 015.520/2007-4; bem como da omissão funcional no tocante à ausência de fiscalização da aplicação dos recursos provenientes do Convênio 033/2004, celebrado com a FUB, que atendeu a despesas distintas do objeto especificado no plano de trabalho;

8.5. com fulcro no art. 16, inciso I da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas do Sr. Jorge Augusto Pereira Gregory, expedindo-lhe quitação plena;

8.6. aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Carlos Roberto Antunes dos Santos e José Luiz da Silva Valente e a Sra. Marenilde Rodrigues Avelino.

9. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, manifestou-se de acordo com o encaminhamento proposto pela secretaria instrutiva, ressaltando, apenas que o fundamento legal da multa sugerida no subitem 8.6 *supra* deve ser o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

10. Concorde com a análise empreendida pela unidade especializada, transcrita no Relatório precedente, e a incorpore às razões de decidir, sem prejuízo de fazer as seguintes considerações.

11. Com relação às falhas na concessão de passagens aos dirigentes da Sesu, considerando que na Tomada de Contas Especial instaurada para apurar tal fato (TC 015.520/2007-4) foi afastada a hipótese de dano ao erário e que as contas dos responsáveis foram julgadas regulares com ressalva, considero adequada a proposta de que os gestores envolvidos também tenham suas contas julgadas regulares com ressalva nesta Tomada de Contas.

12. Acerca irregularidades nos convênios celebrados entre a Sesu e a Fundação Universidade de Brasília (FUB), observo que havia na Sesu uma situação crônica de fornecimento irregular de pessoal por meio dos convênios simulados que a aludida secretaria celebrava com a FUB.

13. No Relatório de Auditoria 160086, a Controladoria Geral da União (CGU) apontou os seguintes convênios sendo simulados (peça 6, p. 18-19):

13.1. Convênio 253/2003 (SIAFI 484.535), celebrado em 20/11/2003, no valor de R\$ 3.153.841,00, tendo por objeto prestar “apoio financeiro destinado à manutenção da instituição – complementação de custeio”;

13.2. Convênio 326/2003 (SIAFI 485.967), celebrado em 10/12/2003, no valor de R\$ 200.000,00, tendo por objeto a “recomposição e ampliação de acervos bibliográficos visando dar subsídio ao ensino, pesquisa e graduação”;

13.4. Convênio 33/2004 (SIAFI 498.809), celebrado em 08/03/2004, no valor de R\$ 900.000,00, tendo por objeto “promover à FUB complementação de recursos financeiros para o atendimento de despesas urgentes de custeio, a fim de minimizar os reflexos da atual situação financeira da FUB”.

14. Embora a documentação apresentada na prestação de contas dos referidos ajustes seja apta, a priori, a comprovar a aplicação dos recursos nos objetos avençados, verificou-se que, na prática, os valores transferidos serviram para compensar o pagamento de celetistas e prestadores de serviços da folha de pessoal da Sesu, até o mês de junho de 2004, à conta do orçamento da FUB (peça 6, p. 19).

15. A Fundação repassava os montantes recebidos por força dos convênios à Editora da Universidade de Brasília (EDU), que, por sua vez, efetuava as despesas em favor da Sesu, utilizando a intermediação da Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração e Desenvolvimento (Fepad), fundação de apoio ligada à FUB (peça 6, p. 19).

16. Existiam também alguns prestadores de serviços (empresas privadas e associações) que trabalhavam na Sesu e tinham suas folhas de ponto homologadas por servidores da Secretaria, mas eram contratados por meio da fundação de apoio Fepad ou pela EDU (peça 6, p. 20-22).

17. Interessante notar que, em resposta formal à CGU, o Diretor da Editora UNB reconheceu expressamente a irregularidade, afirmando que (peça 6, p. 21):

“constatada a insuficiência de pessoal no quadro da Sesu, para o desempenho das atividades que lhe são inerentes e, também, a impossibilidade de abertura de concurso público (...) Foi solicitado então que a Editora custeasse por alguns meses, com recursos próprios, uma folha de pagamento com alguns colaboradores, sob pena de inviabilizar as atividades daquela Secretaria”.

18. A despeito da afirmação de que a folha de pagamento da Sesu era custeada pela Editora da UNB com recursos próprios, ficou evidenciado que a Sesu e a FUB celebravam convênios para compensar esses desembolsos. Tais ajustes, como se observa nos subitens 13.1 a 13.4 *supra*, tinham como objeto despesas normais de custeio da universidade, a qual, nas justificativas para celebrá-los, alegava dificuldades financeiras para desenvolver normalmente suas atividades (peça 6, p. 22).

19. Na sindicância investigatória instaurada no Ministério da Educação (MEC) para apurar, entre outros fatos, denúncia relativa ao mencionado Convenio 33/2004 (subitem 13.4 *supra*), verificou-se que os prestadores de serviços recebiam o salário mediante depósito em conta bancária, no valor anteriormente definido junto aos dirigentes da Sesu (no mais das vezes, com o Sr. José Luiz da Silva Valente), e que alguns não sabiam dizer quem era o pagador nem recebiam comprovantes da remuneração (peça 6, p. 22).

20. Na referida sindicância investigativa, identificou-se, ainda, que os responsáveis pelo sistema de pagamento – gerir contratações, articular a comunicação com a FUB/EDU e as empresas contratantes, realizar entrevistas admissionais e definir as remunerações – eram o Sr. José Luiz da Silva Valente e a Sra. Marenilde Rodrigues (peça 6, p. 22-23).

21. Toda essa sistemática revela que, a despeito do nome que lhes foi dado, os ajustes firmados entre Sesu e a FUB não se amoldam ao conceito de convênio (art. 1º, § 1º, inciso I, a IN STN 1/1997), tendo em vista a ausência de interesse recíproco e de mútua cooperação, pois, na prática, eles se prestavam apenas a atender necessidades administrativas da Sesu, permitindo que essa contratasse mão de obra sem se submeter às regras que devem permear a captação de recursos humanos na administração pública (como realização de concurso público para a admissão e remuneração estabelecida por lei).

22. O pessoal contratado por meio dessa sistemática, segundo os depoimentos prestados à comissão de sindicância instaurada no MEC, tinha como procedimento típico de admissão a realização de uma “entrevista” com os dirigentes da Sesu e o valor das remunerações era estabelecido por meio de “conversas”, situação que afronta o art. 37, *caput* e incisos II e X da Constituição Federal de 1988 (peça 6, p. 31).

23. Ressalta-se que a Lei 8.958/1994, que regulamenta as relações entre instituições federais de ensino superior (IFES) e fundações de apoio, ao contrário do que alegam os gestores, não se presta a respaldar a situação em comento. Isso porque a referida lei prevê que os trabalhadores vinculados às fundações de apoio e os servidores das universidades federais apoiadas só podem atuar em projetos de interesse da universidade (pesquisa, ensino e extensão), que sejam desenvolvidos pela fundação de apoio (art. 1º, *caput*, art. 2º, inciso II, art. 4º, *caput* e §§ 2º e 3º). Não se enquadra nessa hipótese, portanto, o caso ora analisado, no qual a FUB simplesmente fornecia mão de obra para trabalhar nas atividades administrativas da Sesu, sem qualquer comprovação de que o pessoal fornecido desenvolvia alguma atividade de interesse da universidade.

24. Soma-se, ainda, a esse cenário de irregularidades a falta de fiscalização dos ajustes, conforme ilustra o seguinte excerto da instrução da peça 6, p. 33:

“64. É notório que a informalidade do sistema de pagamento descrito permitia a inserção de nomes, sem qualquer controle, na listagem de beneficiários dos depósitos bancários. A fonte pagadora, a EDU, não sabia quem eram os prestadores de serviços, apenas executando as operações bancárias conforme a lista mensal recebida; os prestadores de serviços não sabiam quem era o depositante dos salários, em vista da ausência de comprovante de pagamento; a Sesu, que alocava internamente o pessoal fornecido, não controlava efetivamente sua frequência, conforme admitiu em depoimento a servidora responsável pelo registro de ponto na Secretaria, Sra. Janeide do Nascimento Pinto (Anexo 6, fl. 89).

65. Esse quadro de descontrole e de descuido com os recursos e serviços públicos, não obstante a ocorrência de situações semelhantes em outros órgãos, como alegado por alguns depoentes, supera a simples ‘irregularidade administrativa’ indicada pelo Secretário da Educação Superior à época, Nelson Maculan, ao arquivar o processo de sindicância.”

25. Nesse contexto, cabe, na forma proposta da SecexEduc, rejeitar as razões de justificativa e julgar irregulares as contas dos Srs. Carlos Roberto Antunes dos Santos, José Luiz da Silva Valente e da Sra. Marenilde Rodrigues Avelino, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

26. Quanto ao Sr. Nelson Maculan Filho, tendo em vista que a sistemática acima relatada era anterior a sua gestão e que após assumir o cargo de Secretário da Educação Superior, ele, ainda que não tenha agido com o rigor necessário quanto à apuração de responsabilidades, adotou providências para regularizar a situação, o que atenua a gravidade da sua conduta, considero pertinente a proposta de acolher parcialmente as razões de justificativa por ele aduzidas, julgando suas contas regulares com ressalva.

Ante o exposto voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2014.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator