PROCESSO ELETRÔNICO TC 000271/2014

ORIGEM: Fundação Aperipê de Sergipe - FUNDAP (Inativa)

ASSUNTO: Contas Anuais de Recursos de Convênio

INTERESSADOS: Luciano Correia dos Santos (Diretor presidente da FUNDAP)

José Carivaldo de Souza (Presidente da Federação Sergipana de Futebol)

UNIDADE DE AUDITORIA: 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção

ADVOGADO: Não consta nos autos

PROCURADOR: Eduardo Santos Rolemberg Côrtes – Parecer n° 54/2019

RELATOR: Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo

DECISÃO TC - 30.134 PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA - Contas Anuais de Recursos de Convênio. Fundação Aperipê de Sergipe (inativa). Irregularidades**. 1)** Encaminhamento extemporâneo de informações ao Poder Legislativo. **2)** Falta de especificação do Plano de Trabalho. **3)** Apresentação de recibos para comprovação de despesa. **4)** Terceirização sem previsão. Pela irregularidade com aplicação de multa.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão da Primeira Câmara realizada no dia 12 de março de 2019, sob a presidência do Senhor Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, por unanimidade de votos, **julgar pela IRREGULARIDADE das Contas de recursos do Convênio nº 01/2012, celebrado entre a Fundação Aperipê de Sergipe - FUNDAP (já inativa) e a Federação Sergipana de Futebol - tendo como objetivo a narração dos jogos do campeonato sergipano de futebol do ano de 2012, série A-1 (Sergipão 2012) – imputando ao Senhor Luciano Correia dos Santos (Diretor presidente da FUNDAP à época – CPF 189.912.705-49) multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no art. 223 do Regimento Interno da Corte. Frise-se que, nos registros desta Corte, consta como endereço**

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

do Interessado a Rua Luiz Jorge Cruz, nº 500, Condomínio Sol e Mar III – Casa 24, Mosqueiro – Aracaju/SE, CEP 49030-100, nos termos do voto do eminente Conselheiro Relator.

Participaram do julgamento os Conselheiros Carlos Alberto Sobral de Souza – Presidente, Clóvis Barbosa de Melo – Relator e Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, presente o Procurador Luis Alberto Meneses, do Ministério Público Especial.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, **em 02 de abril de 2019**.

PUBLIQUE-SE e CUMPRA-SE

Carlos Alberto Sobral de Souza
Conselheiro Presidente

Clóvis Barbosa de Melo
Relator

Fui presente:

Procurador
Ministério Público Especial

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

RELATÓRIO

O presente processo trata da análise das contas de recursos do Convênio nº 01/2012, celebrado entre a Fundação Aperipê de Sergipe - FUNDAP (já inativa) e a Federação Sergipana de Futebol, tendo como objetivo a narração dos jogos do campeonato sergipano de futebol do ano de 2012, série A-1 (Sergipão 2012), pelo rádio, no valor de R$ 29.200,00 (vinte e nove mil e duzentos reais).

Inicialmente de posse dos autos, a 4ª Coordenadoria de Controle e Inspeção – 4ª CCI elaborou a Informação a fls.130/131, concluindo, após análise da papeleta acostada, que o expediente estava instruído de acordo com o normativo legal, exceto pela ausência da comunicação da celebração do convênio à Assembleia Legislativa, exigência do art. 116, § 2º da Lei 8.666/93[1].

Após a autuação do feito, o Senhor Luciano Correia dos Santos, então diretor da Fundação Aperipê, foi citado para exercer o contraditório através do Mandado de Citação nº 590/2014.

Em sua defesa, acostada aos autos tempestivamente por meio do Protocolo 2014/150596 (fl.142), o Interessado juntou cópia do ofício informando a celebração do convênio à Assembleia Legislativa.

Novamente instada a se manifestar, a 4ª CCI opinou pela regularidade do convênio pois, embora constatada ofensa ao princípio da transparência, pontuou que a falha não havia acarretado dano ao erário.

[1] Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.
(...) § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

Encaminhado o feito ao Ministério Público de Contas, o Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes, no Despacho nº 053/2015 (fl.151), identificou quatro irregularidades que não haviam sido questionadas pela coordenadoria oficiante, requerendo a citação do Diretor da FUNDAP para apresentar esclarecimentos. Foram elas:

a) Plano de Trabalho sem especificação dos termos de metas e descrição da aplicação dos recursos.

b) Proibição de contratação de clubes pela Instrução Normativa nº 06/2008 da CGE.

c) Comprovação de despesas através de simples recibos assinados por pessoas físicas.

d) Contratação de terceiros para executar o objeto do convênio.

O atendimento à nova citação deu-se através do Protocolo TC 2015/204967 (fls. 176/180), peça em que o Interessado confrontou as irregularidades levantadas pelo *Parquet* Especial.

Para constituir seu opinativo conclusivo após análise da defesa, a **4ª CCI** elaborou o Parecer Complementar nº 58/2018, no qual entendeu ter sido superada apenas a falha referente à proibição de contratação de clubes, considerando que a Federação se tratava de associação sem fins lucrativos de reconhecida utilidade pública.

Ao fim do documento técnico, a Coordenadoria opinou pela **irregularidade** das referidas contas com a restituição do valor total do convênio (R$ 29.200,00), além de multa nos termos do art. 93, inciso II, da Lei Complementar nº 205/2011, em razão da manutenção das demais falhas.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

De posse dos autos, o **Ministério Público Especial**, na figura do Procurador Eduardo Santos Rolemberg Côrtes (Parecer nº 54/2019), entendeu também superada a falha referente à possibilidade de celebração do convênio com a Federação, mas divergiu da Coordenadoria oficiante quanto à imposição da glosa, opinando pela **irregularidade** do convênio com imposição de multa, sem necessidade de restituição ao erário.

É que o *Parquet* entendeu descabida a determinação de restituição dos valores, considerando que os indícios são de que o serviço fora efetivamente prestado, muito embora os comprovantes de pagamento padeçam de algumas formalidades.

Encerrada a instrução, os autos vieram-me conclusos para o presente julgamento, do qual foram devidamente cientificados os interessados - tanto o diretor da FUNDAP à época dos fatos quanto o presidente da Federação Sergipana de Futebol - conforme Mandado de Intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico desta Corte.

É o relatório.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

VOTO DO RELATOR

Versam os autos sobre a análise das contas de recursos do Convênio nº 01/2012, celebrado entre a Fundação Aperipê de Sergipe - FUNDAP (já inativa) e a Federação Sergipana de Futebol, tendo como objetivo a narração dos jogos do campeonato sergipano de futebol do ano de 2012, série A-1 (Sergipão 2012), no valor de R$ 29.200,00 (vinte e nove mil e duzentos reais).

Importante ressaltar, desde já, o dever constitucionalmente conferido aos Tribunais de Contas para exercer o controle externo da gestão e aplicação de recursos públicos, inclusive daqueles destinados ao setor privado, como é o caso dos presentes autos. Tal competência, em consonância com a Carta Magna brasileira, se faz expressa também no artigo 1º da Lei Orgânica desta corte, que dispõe:

> Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:
> (...)
> XXII - fiscalizar e julgar a aplicação de **quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado**, mediante **convênio**, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, bem como a aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado;

Para uma melhor contextualização, cite-se que a Federação Sergipana de Futebol se constitui numa associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que teve sua utilidade pública reconhecida pela Lei Estadual nº 5.993/06, condição que permite a celebração do convênio desta natureza com a FUNDAP/SE, pessoa jurídica de direito público (integrante da Administração Indireta de Sergipe).

Isso porque, na análise de convênios celebrados no âmbito do Estado de Sergipe, é preciso ter atenção às disposições da Instrução Normativa n° 006/2008 da

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

Controladoria-Geral do Estado. Nesta, temos que o artigo 1º traz a definição de quem pode ser considerado convenente, na seguinte redação:

> Art. 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se: (...)
> III – Convenente – Órgãos ou Entidades da Administração Pública, direta ou indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou ainda, **entidades privadas sem fins lucrativos, desde que sejam reconhecidas como de utilidade pública pela Assembleia Legislativa Estadual**, com a qual a Administração Estadual pactua a execução de programa, projeto/atividade ou ações de interesse recíproco, mediante a celebração de Convênio; (grifo nosso)

Neste sentido resta demonstrada, desde logo, a possibilidade jurídica na celebração do referido convênio entre a fundação pública e a associação privada ora integrantes deste processo. E não só. Além de possível, lembra-se que é dever constitucional do Estado o fomento às práticas desportivas através da destinação de recursos públicos, conforme o artigo 217, inciso II[2], da Constituição Federal de 1988.

Pois bem. Muito embora a Coordenadoria oficiante tenha opinado, no início da instrução processual, pela regularidade do convênio, após os apontamentos carreados pelo Ministério Público Especial que não puderam ser sanados pela defesa, foi possível identificar irregularidades que passo a enfrentar nas linhas que se seguem.

O já citado artigo 116, § 2º, da Lei de Licitações (Lei 8.666/93) traz a **obrigatoriedade de comunicação, à Assembleia Legislativa, da assinatura de convênios por entes da Administração**. Somado às disposições de tal normativo, cite-se o disposto no artigo 16 da Instrução Normativa nº 06/2008 da CGE/SE, que estabelece o prazo de 30 dias para a notificação:

[2] Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: (...)
II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

> Art. 16. O concedente ou o contratante notificará, **no prazo de até trinta dias**, da celebração do Convênio à Assembléia Legislativa.
> Parágrafo único - Quando o convenente for Órgão ou Entidade dos Poderes dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios deverá, **no prazo de até trinta dias**, dar conhecimento ao respectivo Poder Legislativo.

Em sua defesa, o interessado juntou cópia do ofício de encaminhamento de tais informações à Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe - ALESE, mas pela data de sua emissão (05 de agosto de 2014) pode-se notar que as informações foram enviadas com mais de dois anos de atraso (considerando a assinatura do Convênio em 2012), o que denota patente irregularidade.

Isto porque devemos ter em mente que o objetivo primordial das citadas normas não é o mero envio deliberado de informações, mas um encaminhamento efetivo, capaz de conferir a publicidade dos atos celebrados pelo poder público de forma contemporânea, garantindo assim a transparência destes no momento adequado.

Nesta toada, entendo mantida a irregularidade, posto que a ofensa ao princípio da publicidade e da transparência foi consumada quando do descumprimento do prazo. Entretanto, entendo ser esta de menor gravidade.

Foi identificada nos autos, ainda, falha referente à **elaboração do Plano do Trabalho do convênio**, que não especifica satisfatoriamente as metas e descrições da aplicação dos recursos, deixando sem justificativa detalhada o repasse feito do órgão público ao setor privado.

Aqui é preciso, mais uma vez, recorrer ao artigo 116 da Lei de Licitações, agora nos incisos de seu parágrafo 1º, que estabelece as informações mínimas que devem constar no plano de trabalho do convênio.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

> Art. 116. (...) § 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente **plano de trabalho** proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, **no mínimo**, as seguintes informações:
> I - identificação do objeto a ser executado;
> II - metas a serem atingidas;
> III - etapas ou fases de execução;
> IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
> V - cronograma de desembolso;
> VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
> VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Quando do exercício do contraditório, o ex-diretor da FUNDAP limitou-se a esclarecer, de forma genérica, que o plano de trabalho havia sido formulado de acordo com o Anexo I da IN 06/2008 CGE/SE. Entretanto, como bem pontuado tanto pela 4ª CCI quanto pelo *Parquet* de Contas, nota-se que o anexo não apresentou as especificações definidas em lei ou na instrução, tamanha é sua imprecisão.

Grave é o teor desta irregularidade, que gera obstáculos à verificação da aplicação dos recursos públicos por parte do convenente, dificultando o controle externo não só do Tribunal de Contas como também da própria sociedade.

Os argumentos de defesa foram incapazes, também, de afastar o apontamento referente à **comprovação de despesas pagas a pessoas físicas** em valores diferentes apenas com recibo, sem a devida aposição da finalidade do pagamento e a justificativa pelos valores diversos.

Tal irregularidade pode ser considerada absorvida pela citada anteriormente, pois advém, também, da incompletude das informações prestadas no Plano de Trabalho, constituindo-se de mesma gravidade.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

Porém, este é o ponto de divergência entre a CCI e o Ministério Público acerca da imposição da glosa. Acompanho o argumento levantado pelo Procurador no sentido da não determinação desta, considerando que as pessoas físicas contratadas eram, de fato, radialistas, que assinaram os recibos atestando a execução do serviço.

Logo, já que não há indícios de que tais verbas não foram destinadas à realização do convênio (o que poderia se dar através, por exemplo, de denúncias dos credores), entendo descabida a imposição de devolução dos valores referentes a tais pagamentos, muito embora entenda grave a falha.

Os recibos acostados apontam ainda outra irregularidade. É que neles consta a alusão a "narração dos jogos", destinados à contratação de terceiros, o que demonstra **incapacidade técnica e operacional da Federação para executar o objeto do convênio**.

Conforme muito bem colocado pelo *Parquet* de Contas, é imperioso pontuar que a natureza dos convênios é personalíssima, sendo as exceções estritamente delimitadas no artigo 11 da Instrução Normativa nº 06/2008, onde se lê:

> Art. 11 (...) § 2º. A entidade privada sem fins lucrativos beneficiária de recursos públicos **deverá executar diretamente a integralidade do objeto**, permitindo-se a contratação de serviços de terceiros **quando houver previsão no plano ou programa de trabalho ou em razão de fato superveniente e imprevisível, devidamente justificado, aprovado pelo órgão ou entidade concedente**." (grifo nosso).

Observando as situações definidas na instrução normativa, percebe-se que o caso dos autos não se enquadra em nenhuma delas. O Plano de Trabalho, como já enfrentado, traçou metas bastante genéricas e sequer chegou a enfrentar a contratação de terceiros por parte do convenente.

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24

O fato demonstrou o despreparo da Federação para a execução do objeto do convênio, de um lado, e a deficiência da fiscalização por parte da FUNDAP, de outro. Ora, se a Federação Sergipana não possuía quadro suficiente de radialistas para a narração dos jogos do campeonato sergipano, como comprometeu-se a fazê-lo mediante assinatura de convênio com o Poder Público?

Doutra banda, se seria necessário contratar mais radialistas, porque tal previsão não constava no Plano de Trabalho? A conduta denota séria irregularidade, como bem levantado pela Coordenadoria e pelo *Parquet* de Contas, argumentos aos quais me filio.

Ante todo o exposto, acompanhando em parte o posicionamento da 4ª CCI e *in totum* o do Ministério Público de Contas, sou pela IRREGULARIDADE das Contas de recursos do Convênio nº 01/2012, celebrado entre a Fundação Aperipê de Sergipe - FUNDAP (já inativa) e a Federação Sergipana de Futebol - tendo como objetivo a narração dos jogos do campeonato sergipano de futebol do ano de 2012, série A-1 (Sergipão 2012) – imputando ao Senhor Luciano Correia dos Santos (Diretor presidente da FUNDAP à época – CPF 189.912.705-49) multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no art. 223 do Regimento Interno da Corte.

Frise-se que, nos registros desta Corte, consta como endereço do Interessado a Rua Luiz Jorge Cruz, nº 500, Condomínio Sol e Mar III – Casa 24, Mosqueiro – Aracaju/SE, CEP 49030-100.

Pela irregularidade das Contas, com aplicação de multa. É como voto.

Clóvis Barbosa de Melo
Conselheiro Relator

Arquivo assinado digitalmente por CARLOS ALBERTO SOBRAL DE SOUZA:03405010578 em 01/04/2019 11:13:55
Arquivo assinado digitalmente por CLÓVIS BARBOSA DE MELO:05687942572 em 01/04/2019 13:35:06
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CORTES:71960325515 em 02/04/2019 11:25:24