

Processo TC nº 027.360/2012-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Em exame, Tomada de Contas Especial decorrente da conversão do TC nº 031.247/2011-3, determinada pelo Acórdão nº 2175/2012-Plenário, referente a auditoria realizada no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) entre 26/09 e 07/10/2011, tendo por escopo verificar a aplicação dos recursos federais repassados ao Estado de Minas Gerais no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem Trabalhador). Tais recursos foram confiados ao Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene), que a seu turno transferiu integralmente ao IMDC a execução das iniciativas do programa em 2008 e 2009.

2. O relatório de auditoria que fundamentou o Acórdão nº 2175/2012-Plenário concluiu pela ocorrência de graves falhas na aprovação e gestão dos Planos de Implantação em que se estruturou o programa, bem assim a insuficiência da documentação comprobatória de sua correta execução financeira, havendo indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação dos recursos federais.

3. Por conta das fragilidades de gestão – análise de pedidos em dissonância com normas do MTE, aprovação de planos destituídos de estudos de demanda e empregabilidade etc. –, o mencionado acórdão determinou a audiência de gestores públicos e a citação das seguintes entidades e responsáveis legais:

- Sr. Walter Antônio Adão, Vice-Diretor e Diretor do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene);

- Instituto Mineiro de Desenvolvimento e Cidadania (IMDC); e

- Sr. Deivson Oliveira Vidal, Presidente do IMDC.

4. Após examinar as respostas dos agentes acionados, a unidade técnica verificou que as informações prestadas não se revelaram aptas para afastar as irregularidades anteriormente identificadas, registrando tal entendimento na instrução de peça 245. Ao cabo do referido documento, propugna a SecexPrevidência pela aplicação de multa aos administradores ouvidos em audiência, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, além da condenação solidária em débito e imposição individual da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma, aos responsáveis citados.

5. Vindos os autos a meu gabinete, manifestei-me favoravelmente à proposta da unidade, a ela aduzindo apenas que, tendo em mente a rejeição das alegações de defesa da entidade e dos agentes citados, suas contas deveriam ser reprovadas (peça 249).

6. Por conduto do despacho de peça 250, Vossa Excelência ordenou o retorno dos autos à unidade técnica para que se manifestasse *“sobre o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados pelo Idene ao IMDC para a execução do Projovem Trabalhador e as despesas efetuadas conforme notas fiscais e extratos bancários constantes das peças retromencionadas, registrando, no caso de impugnação de tais documentos apresentados para comprovar a execução do Projovem, as respectivas causas de sua não aceitação”*. O mesmo despacho solicita esclarecimentos sobre a correspondência entre listas de frequência e o Contrato nº 3/2010.

7. Em cumprimento à determinação supra, a secretaria procedeu à reanálise do acervo probatório (peça 251), chegando à mesma conclusão estampada em sua instrução precedente, qual seja, a de que os elementos presentes nos autos não autorizam estabelecer correspondência biunívoca entre as importâncias recebidas e as despesas efetuadas. Entre os motivos para tanto, a unidade técnica menciona haver

Continuação do TC nº 027.360/2012-1

“contratos de objeto genérico, falta de detalhamento das ações a serem desenvolvidas e falta de descrição precisa dos serviços executados nas notas fiscais”.

8. De igual maneira, a reanálise confirmou o prejuízo ao liame entre as listas de frequência e o objeto do Contrato nº 3/2010, relatando seus achados nos seguintes termos (peça 251, p. 4):

“Em relação à execução física do convênio, as comprovações encaminhadas, como por exemplo as listas de alunos, apresentam conteúdo genérico; não trazem informações detalhadas sobre os municípios atendidos, as ações desenvolvidas em cada um deles ou qualquer avaliação mais pormenorizada das atividades educacionais, em que locais as ações estavam sendo executadas, quantos alunos estavam sendo atendidos em cada localidade, ou qual era o cronograma de execução detalhado, muito menos há informações que possibilitem vincular as listas a qualquer contrato que tenha sido executado.”

9. Compulsando as peças juntadas pela defesa, registro adesão às inferências da secretaria técnica, corroborando o entendimento de que restou indemonstrado o liame entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas no bojo dos Planos de Implantação de 2008 e 2009, referentes ao programa auditado. Passo, doravante, a aduzir as razões.

II

10. Acerca da correspondência entre as importâncias federais transferidas e os dispêndios efetuados pelos entes beneficiários, tenho por paradigmático o Voto condutor do Acórdão nº 3545/2006-1ª Câmara, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Marcos Vilaça, por esclarecer, a um tempo, a titularidade, a *rationale* e a imprescindibilidade de sua demonstração:

“Além de comprovar a consecução do objeto avançado, cabe ao gestor estabelecer nexos entre a realização do objeto do convênio e os recursos recebidos para esse fim. De outro modo, poderia existir um objeto realizado por diversos recursos com a mesma prestação de contas, razão pela qual essas exigências não constituem mera formalidade, por se tratar do único meio de controle que permite atestar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.”

11. A partir do excerto transcrito, definiu o Tribunal que a comprovação do liame entre transferências e gastos: 1) cabe ao gestor; 2) justifica-se ante a possibilidade de execução do mesmo objeto por várias fontes de financiamento; e 3) é inarredável, por inexistência de outros meios de prova igualmente hábeis a demonstrar a lisura da gestão.

12. Assim, em precedente de notável similitude, conduzido por Vossa Excelência e que culminou no Acórdão nº 3432/2015-2ª Câmara – que também tratou de recursos do Projovem, entre outros –, a unidade regional verificou que os responsáveis, a fim de suprir o nexo indemonstrado em sua prestação de contas, promoveram a apresentação de *“documentação incompleta, desorganizada e ilegível”*.

13. Em outros termos, os cheques, notas fiscais e ordens de pagamento foram ofertados *“de maneira desorganizada, incompleta, ilegível (em parte) e sem fazer a correspondência direta com os débitos imputados”* e *“e, em alguns casos, não relacionados com os débitos ora imputados”*, de maneira bastante análoga ao que ora observo no vertente feito.

14. Em consequência, o Ministério Público junto ao TCU, manifestando-se previamente ao já citado Acórdão nº 3432/2015-2ª Câmara, plasmou o entendimento de que

“É o gestor, pois, quem deve fazer prova de que os comprovantes de despesas, incluindo notas de empenho, notas fiscais e ordens de pagamento, estão diretamente relacionados com os recursos públicos aplicados. A documentação comprobatória dos dispêndios não pode ser apresentada de maneira não ordenada e/ou ilegível, como ocorreu inúmeras vezes nestes autos (...)

(...)

Continuação do TC nº 027.360/2012-1

No caso concreto, a documentação acostada aos autos em atendimento à citação é farta (peças 27 e 28). São muitas notas de empenho, notas fiscais, folhas de pagamento e muitos extratos, entre outros elementos, os quais, porém, a defesa não organizou de forma clara e didática, ônus que lhe cabia.

Assim como a unidade técnica, o Ministério Público de Contas, em detido exame das peças, tentou estabelecer alguma correlação entre as muitas informações trazidas ao processo pelo ex-Prefeito e os fatos geradores do dano ao erário, mas não logrou êxito.

No âmbito deste Ministério Público de Contas, as dificuldades de apuração tiveram origem, especialmente:

a) na pulverização das despesas (muitos gastos de baixa materialidade), o que dificultou sobremaneira a verificação do nexos causal;

b) na não equivalência entre as despesas e os valores dos recursos federais transferidos e/ou os valores lançados a débito nos respectivos extratos bancários (peças 27 e 28), como o Ministério Público verificou por amostragem.

Nesse contexto, e por não estar comprovada a boa-fé (...), cabe, desde logo (artigos 3º da Decisão Normativa TCU 35/2000 e 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU), julgar irregulares suas contas, condená-lo em débito (incluindo os valores dos exercícios de 2005 e de 2006) e aplicar-lhe multa proporcional ao valor do dano.”

15. Por meio do Voto orientador do precedente em tela, Vossa Excelência perfilhou o posicionamento acima, adotando-o como razão de decidir, conforme transcrição seguinte:

“24. A análise efetuada pela unidade instrutiva – transcrita no Relatório precedente –, a qual incorporo às minhas razões de decidir, no que não contraria o exposto neste Voto, indica que o ex-Prefeito não logrou êxito em comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do PETI, PSB e do Projovem.

(...)

26. Reforça tal conclusão a assertiva do Parquet especializado de que, após ter efetuado detido exame na defesa encaminhada pelo ex-Prefeito, não conseguiu fixar a correlação entre os documentos apresentados e a comprovação da regular aplicação da verba federal ora em discussão.”

16. Ademais, percebo que diversos documentos colacionados ao feito, a exemplo de “formulários de despesas” e “planilhas de controle de combustível”, foram lavrados pelo próprio IMDC, apresentando diminuto valor probatório. Sobre a matéria, entendo pertinente evocar o relatório que precedeu o Acórdão nº 2928/2004-1ª Câmara (Rel. Min. Augusto Sherman):

17. *“5. Análise: É importante destacar que declarações de terceiros não têm o condão de comprovar a boa e fiel aplicação dos recursos (...) Nesse sentido, o Ministro Carlos Átila, em voto proferido no Acórdão 106/1998 - TCU - Plenário, entendeu que ‘(..), por razões óbvias, simples declarações de terceiros, como as acostadas aos autos, por si só, não devem ser erigidas como elementos de prova em processos de natureza especial como os de tomada de contas’. Com relação a essas declarações, é bem de ver que têm reduzido valor probatório quando não vêm acompanhadas de elementos capazes de estabelecer o nexos entre o desembolso dos recursos recebidos da União e os comprovantes de despesas apresentados nos devidos termos legais (conforme assentam diversos julgados, como os Acórdãos n. 384/98 - Segunda Câmara - TCU e n. 383/2000 - TCU - 1ª Câmara e a Decisão n. 25/2000 - TCU - 2ª Câmara).”*

18. Tendo em mente a semelhança entre as situações fáticas observadas em ambas as causas (TC nº 021.523.2013-4 e os presentes autos), e em prol da isonomia e homogeneidade que norteiam a prestação jurisdicional desta Corte, opino por que se aplique o mesmo entendimento ao presente caso concreto, rechaçando-se as alegações de defesa dos Srs. Walter Antônio Adão, Deivson Oliveira Vidal e do Instituto Mineiro de Desenvolvimento e Cidadania (IMDC), consoante sugerido pela unidade técnica.

Continuação do TC nº 027.360/2012-1

III

19. Quanto à possibilidade de associar as listas de frequência juntadas aos autos às iniciativas desenvolvidas sob a égide do Contrato nº 3/2010, acompanho o entendimento da unidade técnica, reputando prejudicada tal possibilidade, por razões idênticas às acima expostas. Uma vez que os elementos trazidos ao processo não contêm indicativos que autorizem correlação inequívoca entre fonte e despesas, concluo por incabível formular ilações nesse sentido.

20. Destarte, infringidos os requisitos da Portaria nº 991/2008-MTE tendentes a operacionalizar a prestação de contas do Projovem, impende responsabilizar os gestores indicados mediante imposição da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, conforme propugna a unidade técnica.

IV

21. Não obstante a aquiescência ao encaminhamento formulado pela secretaria, observo que a redação do item 'j' da proposta conduz à interpretação de que somente os Srs. Deivson Oliveira Vidal e Sr. Walter Antônio Adão responsabilizar-se-iam pelo ressarcimento do dano, com aparente exclusão do Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania (IMDC). Nesse sentido, cumpre aprimorar tal redação, de modo a tornar claro que a responsabilidade solidária se estende também ao aludido Instituto.

V

22. Ante o exposto, este representante do Ministério Público ratifica o parecer de peça 249 e assim acompanha, *in totum*, a proposta da unidade técnica, protestando apenas por que se aperfeiçoe a redação de seu item 'j', de modo a melhor evidenciar a responsabilidade solidária do Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania (IMDC).

Ministério Público, em março de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral