

VOTO

i

Breve histórico processual

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial oriunda da conversão do processo de Relatório de Auditoria (TC 031.247/2011-3), por força do Acórdão 2.175/2012 – Plenário, referente à fiscalização realizada no Ministério do Trabalho – MTE para verificar a aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao Estado de Minas Gerais no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Trabalhador, bem como para avaliar os procedimentos adotados pelo órgão concedente na liberação de tais valores.

2. Por meio do aludido **decisum**, o Tribunal determinou a citação solidária dos responsáveis pela insuficiência de documentação apresentada para comprovação da correta execução financeira do Projovem Trabalhador, com indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação financeira dos recursos federais, bem como a audiência dos gestores, conforme a atuação de cada um deles, em razão das seguintes irregularidades: a) insuficiência na análise dos planos de implementação e de suas reformulações aprovadas pelo MTE; b) ausência e/ou precariedade da fiscalização realizada pelo MTE; c) falta de acompanhamento das ações de qualificação por parte do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene; e d) transferência integral a terceiros da execução dos planos de implementação firmados pelo Idene em 2008 e 2009.

3. Com exceção dos Srs. Marcel Pereira Maues de Faria e Leonardo Muller de Campos Futuro, os quais podem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, os demais responsáveis arrolados apresentaram suas respectivas defesas.

4. No mérito, a SecexPrevidência propôs ao Tribunal julgar, com base no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, irregulares as contas dos Srs. Deivson Oliveira Vidal e Walter Antônio Adão e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC, com débito solidário e multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. A unidade instrutiva também sugeriu a aplicação individual da multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Marcel Pereira Maues de Faria, Leonardo Muller de Campos Futuro, Rafael Oliveira Galvão, José Geraldo Machado Júnior, Renato Ludwig de Souza, Ezequiel Sousa do Nascimento, Carlo Roberto Simi e Walter Antônio Adão, por considerar não elididas as falhas que lhes foram atribuídas.

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica.

ii

Projovem Trabalhador e os Planos de Implementação

7. Feito este breve histórico processual, cabe lembrar que o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei 11.129/2005 e regulado pela Lei 11.692/2008 e Decreto 6.629/2008, destina-se a jovens e tem por objetivo promover a reintegração deles ao processo educacional, com qualificação profissional e desenvolvimento humano, por meio de quatro modalidades: Projovem Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador.

8. Por sua vez, o Projovem Trabalhador, cuja execução compete ao Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos disciplinados nos arts. 2º e 3º da Lei 11.692/2008, tem como escopo específico preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, com a qualificação social e profissional e o estímulo à sua inserção. Seu público-alvo são jovens de 18 a 29 anos que estejam em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal **per capita** de até um salário mínimo.

9. O Estado de Minas Gerais firmou termo de adesão ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã em 2008, conforme processo MTE 46958.000898/2008-73 (Peça 49, p. 14/15, do TC 031.247/2011-3, apenso). Posteriormente, apresentou três Planos de Implementação – instrumento que consiste na materialização do planejamento e programação das ações – sendo um em dezembro de

2008, outro em dezembro de 2009 e o último em setembro de 2011 (Peças 49, p. 3/13, 51, p. 1/12, 55, p. 11/32, todas do TC 031.247/2011-3, apenso).

10. Os dois primeiros Planos de Implementação, no valor de R\$ 15.262.800,00 cada um, foram firmados com o Estado de Minas Gerais, por intermédio do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene (Peças 49, p. 10; 51, p. 10, do TC 031.247/2011-3, apenso), autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas – Sedvan, e suas respectivas execuções estão encerradas.

11. Já o terceiro Plano de Implementação, celebrado com a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais, no total de R\$ 27.893.250,00, dos quais R\$ 25.103.925,00 a cargo da União e o restante de contrapartida (Peça 55, p. 27, do TC 031.247/2011-3, apenso), não havia tido sua execução iniciada à época da elaboração do Relatório de Auditoria que originou esta TCE.

12. A execução do Projovem Trabalhador Juventude Cidadã relativo aos Planos de Implementação, ajustados em 2008 e 2009, processos MTE 46958.001068/2008-63 e 46958.001211/2009-06, foi transferida integralmente pelo Idene ao Instituto Mineiro de Desenvolvimento e Cidadania – IMDC, cuja denominação foi alterada posteriormente para Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC, por meio dos Contratos 18/2009 e 03/2010 (peça 50, p. 124/134, e peça 51, p. 142/155, ambas do TC 031.247/2011-3 em apenso).

13. Para a execução dos Planos de Implementação firmados em 2008 e 2009, houve repasse de recursos públicos federais de R\$ 15.262.800,00 para cada um deles, o que alcançou o total de R\$ 30.525.600,00. Ao final da vigência de ambos os Planos de Implementação, o Idene devolveu ao MTE as quantias de R\$ 113.799,74 e R\$ 2.214.253,40, relativos, respectivamente, aos exercícios de 2008 e 2009.

iii

Insuficiência de documentação para comprovar a correta execução financeira do Projovem Trabalhador

14. Neste tópico, examino as alegações de defesa sobre a irregularidade consistente na insuficiência de documentação para comprovar a correta execução financeira do Projovem Trabalhador, relativamente aos Planos de Implementação de 2008 e 2009, com indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação dos recursos relacionados ao PI/2009.

15. Respondem solidariamente pela irregularidade acima mencionada o Sr. Walter Antônio Adão, que ocupou os cargos de Diretor e Vice-Diretor do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene, a quem coube a gestão dos recursos oriundos dos Planos de Implementação, o Sr. Deivson Oliveira Vidal, Presidente do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC, e o próprio IMDC, entidade contratada pelo Idene para a execução do Projovem Trabalhador.

16. Cabe ressaltar que a inclusão do IMDC e de seu Presidente no rol dos responsáveis se justifica por dois motivos. Primeiro, porque, com o recebimento, por meio do Idene, do total dos recursos públicos federais, eles efetivamente geriram tais valores. Segundo, porque, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução das ações de programa de governo, há de incidir sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano ao erário. Assim, considero acertada a questão da responsabilidade solidária indicada nestes autos.

17. Nos termos do Decreto 6.629/2008, que regulamenta o Projovem, a prestação de contas relativa à aplicação de recursos transferidos, com base em termo de adesão previsto em seu art. 39, § 1º, inciso I, deverá conter, no mínimo (art. 65, parágrafo único, incisos I a VII): relatório de cumprimento do objeto; demonstrativo da execução da receita e da despesa; relação de pagamentos efetuados; relação de jovens beneficiados; relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; relação das ações e cursos realizados; e termo de compromisso quanto à guarda dos documentos relacionados à aplicação dos recursos.

18. Por sua vez, a Portaria/MTE 991/2008, em seu art. 34, detalhou ainda mais a documentação exigida na prestação de contas, da qual destaco as seguintes: relação de jovens beneficiados (nome, CPF, RG e endereço); extrato da conta corrente específica; relatório de cumprimento do objeto, com a execução físico-financeira prevista e realizada, relação de pagamentos. Tais documentos são imprescindíveis à avaliação da execução financeira, permitindo o exame da formação do necessário vínculo de causalidade entre os recursos federais e a efetiva realização das ações de qualificação do Programa.

19. Conforme registrado alhures, os Planos de Implementação de 2008 e 2009 foram firmados com o Idene, que repassou integralmente a execução das ações de qualificação ao IMDC, respectivamente por meio dos Contratos 18/2009 e 03/2010.

20. Em vista dessa transferência dos recursos públicos federais ao IMDC, toda a documentação apresentada pelo Idene ao MTE para fins de prestação de contas demonstra exclusivamente o aludido repasse da totalidade dos valores ao IMDC, sem quaisquer detalhamentos das despesas incorridas para a realização dos cursos de capacitação no âmbito do Projovem Trabalhador. Portanto, com base nessa documentação não é possível afirmar o regular emprego dos recursos públicos na execução das ações do aludido Programa, como bem anotou a equipe de auditoria nos autos do TC 031.247/2011-3, em apenso.

21. A título de exemplo, têm-se as notas fiscais emitidas pelo IMDC em nome do Idene (peça 71, p. 5, 6, 8, 9, 13 e 17, e peça 54, p. 76, 79, 82, 85 e 102, do TC 031.247/2011-3, apenso). Constatam em todos os documentos fiscais emitidos pelo IMDC referência genérica à execução do Projovem Trabalhador como descrição de serviços, sem qualquer menção específica às despesas realizadas para a realização dos cursos de capacitação, o que impede a demonstração do necessário nexos causal entre os recursos públicos e a execução do Projovem Trabalhador no Estado de Minas.

22. Ainda no curso da fiscalização então promovida, a equipe de auditoria obteve documentos da execução financeira do Plano de Implementação de 2009, referente ao Contrato 3/2010, os quais foram considerados incapazes para demonstrar a regularidade de sua aplicação. Eis o excerto constante da Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 2.175/2012 – Plenário que, em síntese, relaciona as irregularidades constatadas pela equipe de auditoria nos contratos então firmados pelo IMDC, contendo indícios de fraude:

“40.1. PRT Transportes de Logística Ltda., para prestar serviços de transporte de 13.400 alunos do Projovem Trabalhador, no valor de R\$ 4.103.662,48:

- notas fiscais genéricas e sem o detalhamento dos itens de serviços executados ou bens adquiridos, nos termos exigidos pelo art. 10, inciso XV, da Portaria/MTE n. 991/2008;

- não apresentação pelo IMDC da Relação de Pagamentos que efetuou às empresas contratadas, de sorte que, na falta de tal documento, não se conhece o paradeiro final dos recursos federais transferidos para execução do Plano de Implementação de 2009;

- falta de detalhamento do objeto a ser contratado, inconsistência na previsão do número de jovens que seriam atendidos pelo transporte escolar: 13.400 quando o PI previa a qualificação de 12.000 jovens;

- saques de cheques diretamente no banco, com somas expressivas (quatro cheques de R\$ 820.732,50);

- indícios de fraude à contratação: a PRT Transportes de Logística Ltda. é empresa associada ao IMDC, nos termos de seu Estatuto Social (Peça n. 72); há discrepância entre o porte da empresa e o montante de recursos movimentados; os sócios eram dois irmãos, sendo que ambos eram empregados motoristas da empresa Wanderley Martins ME;

40.2. Sol Nascente Serviços e Representação Comercial Ltda., para fornecimento de materiais de insumos destinados aos alunos do Projovem Trabalhador, no valor de R\$ 4.029.890,00:

- redução do valor contratual para R\$ 3.501.389,92, após o término do respectivo ajuste, sem justificativa plausível;

- falta de preço unitário para os itens dos insumos a serem fornecidos;

- emissão de três notas fiscais, com descrição genérica, no total de R\$ 2.108.483,50, montante inferior ao valor do contrato e sem justificativa para tal ocorrência (Peça n. 72, p. 45/49);
- indicação de apenas um telefone celular nas referidas notas fiscais (Peça n. 72, p. 45/49);
- evidências de discrepância entre o porte da empresa e os vultosos recursos recebidos: quadro societário composto por dois sócios, dos quais um era funcionário de uma empresa de cerâmica, com renda de um salário mínimo, e o outro estava com o CPF suspenso na Receita Federal;
- no endereço da empresa inexistem elementos que permitam caracterizá-la, como placas ou quaisquer outros sinais de sua existência física no local.

40.3. AOM Indústria e Comércio de Confecções Ltda., para fornecimento de 26.400 camisetas de algodão, ao preço total de R\$ 316.800,00:

- além das camisetas, houve o pagamento de R\$ 320.796,00 pelo fornecimento de 13.400 mochilas, não previstas no ajuste;
- saques efetuados diretamente no caixa do banco;
- a empresa tinha apenas um funcionário, apesar das quantidades dos bens vendidos;
- inexistência de número de telefone nas notas fiscais;
- o endereço da empresa para contato é donisantiago@bol.com.br (Peça n. 76, p. 4) e o mesmo e-mail é informado por um 'comprador de CNPJ' anunciado na Internet (Peça n. 76, p. 5);

40.4. Gráfica Indianara Ltda., para prestação de serviços gráficos, como impressão de cartazes, formulários, **banners** e apostilas, no total de R\$ 1.882.162,94:

- incompatibilidade dos preços das apostilas com os praticados no mercado;
- emissão de quatro notas fiscais, com numeração sequencial, no valor individual de R\$ 470.540,74, apesar do intervalo de quase dois meses entre as NF de ns. 64 e 65;
- notas fiscais sem a indicação de telefone, sem destaque do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e com descrição genérica dos serviços/produtos adquiridos;
- incompatibilidade entre o porte da empresa e os valores recebidos, com indicio de fraude na execução das despesas: quadro societário composto por mãe e filha, sem registros de empregados na empresa;
- uma das sócias estava registrada como vendedora em uma farmácia na cidade de Congonhas entre janeiro de 2006 e abril de 2010, com remuneração equivalente a um salário mínimo;
- saque dos cheques nos valores de R\$ 470.540,74 no caixa do banco.”

23. Acerca do Plano de Implementação de 2008, relativo ao Contrato 18/2009, a equipe não obteve relação de pagamentos nem extratos bancários da conta específica para a movimentação dos recursos, situação que fundamentou, naquela ocasião, a conclusão pela não comprovação da regularidade da execução financeira dos recursos públicos do Projovem Trabalhador.

24. O resgate dessas informações constantes do relatório de auditoria que originou esta TCE é importante para detalhar as irregularidades então atribuídas aos responsáveis e examinar as alegações apresentadas.

25. Após examinar as defesas oferecidas pelos responsáveis e na mesma linha dos pareceres exarados nestes autos, cabe rejeitar as alegações e julgar irregulares as correspondentes contas, com a imposição do débito apurado e da multa proporcional ao dano ao erário.

26. Dentre os argumentos invocados pelo Sr. Walter Antônio Adão, Vice-Diretor e Diretor-Geral do Idene, e signatário dos Planos de Implementação de 2008 e 2009, destaca-se aquele tendente a afastar a sua responsabilidade pela irregularidade, por não haver nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano ao erário apontado. Aduz que as suas atribuições no Idene não se confundiam com as competências atribuídas aos agentes técnicos, estes sim responsáveis pela fiscalização da execução do Programa. A cada parcela paga, os técnicos do Idene emitiam relatório que atestava a execução dos serviços. Sua atuação, arguiu ele, era política, atuava como mandatário da entidade. Além disso, invoca manifestações do MTE e do órgão estadual de controle como indicadores da regularidade na execução dos serviços referentes ao Projovem.

27. Tais argumentos, além de não enfrentarem pontualmente as questões consignadas pela

equipe de auditoria, reproduzidas no item 22 acima, são insuficientes tanto para refutar a responsabilidade do gestor como para comprovar a correta execução financeira dos recursos públicos nas ações de qualificação do Projovem Trabalhador.

28. Na condição de Diretor-Geral do Idene e como signatário dos Planos de Implementação, cabia ao Sr. Walter Antônio Adão o ônus de bem gerir o emprego dos recursos públicos federais, direcionando-os para a execução das ações de qualificação social e profissional do Projovem Trabalhador e, sobretudo, assegurando-se da efetiva aplicação na finalidade pública estipulada.

29. É dever inseparável do gestor de recursos públicos, por força de disposição constitucional e legal (arts. 70, parágrafo único, e 71, II, da CF/1988, art. 93 do Decreto-lei 200/1967, art. 66 do Decreto 93.872/1986), prestar contas. O Decreto 6.629//2008, que regulamenta o Projovem, em seus arts. 39, § 1º, I, e 65, também dispõe sobre a obrigatoriedade de prestar contas dos recursos públicos alocados para as ações de qualificação do aludido Programa.

30. Sua atuação era de gestor, e ainda que, por hipótese, fosse a ele atribuída uma atuação política, o que não é o caso, essa condição, por si só, não o isentaria da responsabilidade que lhe fora atribuída.

31. Isso porque a irregularidade consistente na falta de comprovação de execução financeira ganha relevância e amplitude dadas as obrigações pactuadas nos Contratos 18/2009 e 03/2010, dos quais o Sr. Walter Antônio Adão é signatário, relacionadas à supervisão que o Idene deveria exercer na execução Projovem Trabalhador, mantendo o acompanhamento, o monitoramento, o controle, a fiscalização e a avaliação, inclusive análise e aprovação da prestação de contas encaminhadas pelo IMDC, o que pressupõe o cotejo das despesas incorridas com recursos públicos e a realização das ações do Projovem.

32. Importa frisar não se tratar aqui de agente político, como nos casos de chefes do Poder executivo, cuja atuação muitas vezes é revestida do caráter eminentemente de supervisão hierárquica, não se confundindo com a atuação de gestor de recursos públicos. Apenas para deixar assente, resalto da jurisprudência sistematizada do TCU enunciados que bem retratam as condições em que o agente político pode ser responsabilizado, a seguir reproduzidos, enfatizando que a insuficiência dos documentos de execução financeira do Projovem, advinda da omissão/deficiência na supervisão dos Contratos firmados entre o Idene e o IMDC, configura grave falha no exercício das atribuições da competência do Diretor-Geral do Idene e, portanto, ainda que se emprestasse ao responsável o viés de agente político, ele seria responsabilizado também pela falha ora apurada:

“É possível a responsabilização de agentes políticos nas hipóteses de (i) prática de ato administrativo de gestão ou outro ato, omissivo ou comissivo, que estabeleça correlação com as irregularidades apuradas; (ii) conduta reiterada de dano ao erário em decorrência da execução deficiente de convênios; (iii) irregularidades cuja amplitude e relevância indiquem, no mínimo, grave omissão no desempenho de atribuições de supervisão hierárquica; (iv) cometimento de irregularidades grosseiras na condução dos assuntos de sua competência. (Acórdão 6.188/2015 – 1ª Câmara)

“Os agentes políticos podem ser responsabilizados perante o Tribunal, ainda que não tenham praticado atos administrativos, quando as irregularidades detectadas tiverem um caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. (Acórdão 1.625/2015 – Plenário)

33. Veja que a soma dos valores repassados pela União ao Idene era bastante expressiva e, por isso mesmo, demandava empenho especial por parte do gestor principal para garantir tanto a regularidade na efetivação das despesas do Projovem como a comprovação da execução financeira, por meio da documentação relacionada nos normativos de regência capaz de demonstrar o destino dado aos recursos públicos.

34. É a demonstração da execução financeira, por meio de documento hábil, que permitirá a formação do nexos causal entre os recursos públicos transferidos à entidade e a efetiva realização das ações de qualificação do Projovem. Os saques efetuados diretamente no caixa do banco aliados a uma

documentação genérica de execução financeira impedem a conciliação entre os recursos públicos e as eventuais despesas incorridas em prol do Projovem.

35. A correspondência entre os débitos da conta bancária na qual os recursos públicos foram efetivamente movimentados e os comprovantes das despesas constitui elemento imprescindível para a configuração do vínculo causal dos dinheiros públicos transferidos e os custos incorridos na consecução das ações do Projovem Trabalhador, condição inarredável para a regularidade das contas do gestor. Nesse sentido, eis as algumas emendas destacadas da jurisprudência sistematizada do TCU:

“A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexos de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.” Acórdão 997/2015 – Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler).

“A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexos causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.” Acórdão 5.170/2015 – 1ª Câmara (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

“A falta de conciliação entre notas fiscais, cheques emitidos e extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os documentos informados na relação de pagamentos.” Acórdão 6.173/2011 – 1ª Câmara (rel. Min. José Múcio Monteiro).

“A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Demonstrar a existência desse nexos faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração.” (Acórdão .6582/2010 – 1ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa).

“A comprovação do correto emprego dos recursos públicos enseja a demonstração do nexos causal entre tais recursos e a execução do objeto pactuado, não sendo cabível a substituição dos comprovantes de despesa por excesso de contrapartida, pois afasta a necessária conexão entre o dinheiros público e o correspondente emprego no objeto acordado.” Acórdão 845/2014 – 2ª Câmara (rel. Min. Ana Arraes).

36. Como se vê, o que se discute nestes autos é a execução financeira e não a realização física das ações de qualificação, as quais podem ou não ter sido realizadas, total ou parcialmente, com valores de diversas fontes ou, ainda, com quantias inferiores àquelas transferidas pela União. Daí exsurge a relevância e imprescindibilidade da documentação necessária à comprovação da execução financeira, nos termos da norma de regência mencionada alhures, como forma de validar, se for o caso, a eventual realização física do objeto do Projovem Trabalhador.

37. Nem mesmo eventuais manifestações de outros órgãos sobre a regularidade na aplicação dos recursos no Projovem e os relatórios técnicos do Idene são capazes, isoladamente, de afastar a falta da comprovação da execução financeira do Projovem, diante da falta da documentação pertinente. A propósito, os relatórios emitidos pelo Idene para atestar o cumprimento da execução física das etapas e viabilizar o pagamento das parcelas ao IMDC são genéricos, incompletos e, portanto, não atendem às disposições do art. 32, inciso I, da Portaria/MTE 991/2008 (peça 62, p. 6/41, TC 031.247/2011-3, em apenso).

38. Acerca dos indícios de fraude com fornecedores do IMDC, referentes ao Contrato 03/2010, firmado entre o Idene e o IMDC, o Sr. Walter Antônio Adão não se manifestou, permanecendo injustificados tais indícios, apontados anteriormente no item 22 retro.

39. Por sua vez, os principais argumentos do IMDC e do Sr. Deivson Oliveira Vidal consistem na afirmação de que os projetos foram devidamente executados como demonstram os números de

alunos inscritos, evadidos, qualificados, inseridos (peça 54, p. 12 e 13). Mencionam também a atuação de outros órgãos a corroborar a sua defesa, como a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que efetuou visitas a 13 municípios mineiros e verificou a execução dos projetos, bem como o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG, o qual teria considerado eficaz e eficiente a gestão orçamentária do Idene no exercício de 2009.

40. Sobre os indícios de fraude nos contratos dos fornecedores, em linhas gerais, alegam que todas as empresas participaram previamente de licitação e que respondem solidariamente pela execução dos objetos contratados. No mais, detalham uma e outra particularidade de cada um dos ajustes firmados com os fornecedores do IMDC, porém, como visto no Relatório precedente, incapazes de refutar os indícios apontados.

41. As alegações não enfrentaram diretamente a questão da insuficiência da documentação apresentada para a comprovação financeira do Projovem Trabalhador. É preciso demonstrar a correspondência direta das despesas incorridas com os débitos realizados na conta específica para a movimentação dos recursos públicos para evidenciar o nexo de causalidade. E, no presente caso, é necessário comprovar as despesas com o correspondente débito no extrato bancário da conta do IMDC, na qual os recursos do Projovem Trabalhador foram efetivamente movimentados.

42. Apesar de os responsáveis haverem encaminhado documentos da execução financeira, constantes das peças 71/81, estes são insuficientes para afirmar a regularidade na aplicação dos recursos do Projovem Trabalhador, sobretudo porque, apenas com base neles, não é possível estabelecer o vínculo entre os recursos públicos e a realização das ações do aludido Programa Federal.

43. Ainda que, no bojo de tais documentos, haja notas fiscais, recibos de profissionais autônomos, e até algumas cópias de cheques emitidos pelo IMDC, na falta de extrato bancário da conta específica para a movimentação dos recursos federais do Projovem, o aludido vínculo causal não se completa (peças 71/81 e 170/227).

44. Anoto, ainda, que esse acervo probatório, incompleto e com diversas cópias ilegíveis, trazido pelos responsáveis foi examinado por duas vezes pela unidade técnica e também pelo Ministério Público junto ao TCU, os quais em ambas as oportunidades ratificaram a insuficiência de tais documentos para demonstrar a regularidade da execução financeira e concluíram pela ocorrência do débito apurado.

45. A dupla atuação da unidade instrutiva e do **Parquet** especializado se deu, conforme já relatei no Relatório precedente, em atenção aos termos do Despacho que proféri (peça 250), no intuito de assegurar o exame pormenorizado de todas as despesas com os eventuais lançamentos de extratos bancários e cheques, de modo que se pudesse concluir com a certeza necessária pela existência ou não do nexo de causalidade entre os recursos públicos repassados ao Idene e, posteriormente, ao IMDC e a implementação do Projovem Trabalhador.

46. De sorte que, nesta assentada e após exaustiva reanálise de todo o conjunto de documentos oferecido pela defesa, concluo, como mencionei alhures, no mesmo sentido dos pareceres exarados nos autos, acolhendo integralmente como razões de decidir o exame então realizado, cuja conclusão indica a ocorrência de dano ao erário.

47. No que se refere aos indícios de fraude relacionados aos contratos firmados pelo IMDC com quatro de seus fornecedores (item 22 retro), tanto o IMDC como o seu Presidente, Sr. Deivson Oliveira Vidal, não conseguiram elidir tais indícios. Assim, permanecem injustificáveis as questões sobre o porte incompatível das empresas contratadas e o volume de recursos que lhes foi transferido; a anunciada “compra de CNPJ” pela internet com o mesmo endereço eletrônico de e-mail empregado pela empresa contratada (caso da empresa AOM Indústria e Comércio de Confecções Ltda.); a falta de número de telefones e destaque de impostos nas notas fiscais e os saques em espécie realizados. Essas questões aliadas a falta do nexo causal reforçam ainda mais a convicção pela irregularidade das contas dos gestores, com a imposição do débito e da multa proporcional ao dano ao erário.

iv

Insuficiência na análise das propostas dos Planos de Implementação sem exame

efetivo dos custos apresentados pelos proponentes e sem estudos de demanda de empregabilidade

48. Passo a discorrer, a partir deste tópico, sobre as quatro irregularidades objeto das audiências determinadas no Acórdão 2.175/2012 – Plenário.

49. A primeira consiste na insuficiência na análise dos Planos de Implementação e de suas reformulações, com aprovação, por meio de Notas Técnicas, sem exame efetivo dos quantitativos totais dos custos previstos e sem estudos de demanda de empregabilidade, em desconformidade com os termos dos arts. 8º, § 3º, inciso V, 9º, inciso III, Portaria/MTE 991/2008, e do respectivo Termo de Referência (subitem 5.3, anexo I), e dos arts. 9º, 52 e 60 do Decreto 6.629/2008, (subitem 9.3.1 do Acórdão 2.175/2012).

50. Conforme os documentos que assinaram, respondem pela falha os seguintes responsáveis: Sr. Marcel Pereira Maues de Faria (Nota Técnica 1.227/2008), Leonardo Muller de Campos Futuro (Nota Técnica 1.566/2009), Rafael Oliveira Galvão e José Geraldo Machado Júnior (Nota Técnica 1.008/2011), e Sr. Renato Ludwig de Souza (Notas Técnicas 1.227/2008 e 1.566/2009), todos agentes do MTE.

51. Juntam-se a esses responsáveis, o Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento e o Sr. Carlo Roberto Simi, ambos Secretários da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, em períodos distintos, segundo consignado nos subitens 9.3.2, 9.3.2.1, 9.3.3. e 9.3.3.1, todos do Acórdão 2.175/2012 – Plenário, pela omissão no dever de planejar, coordenar, monitorar e avaliar a execução do Projovem Trabalhador (art. 1º, incisos II e IV, do Regimento Interno da SPPE), sem tomar, no exercício de suas funções, as decisões necessárias para garantir o exame adequado sobre os custos previstos nas propostas de Planos de Implementação e os estudos de demanda de empregabilidade.

52. Exceto os revéis Srs. Marcel Pereira Maues de Faria e Leonardo Muller de Campos Futuro, os demais responsáveis apresentaram suas razões de justificativa, as quais, segundo a unidade técnica, não servem para afastar as falhas que lhes foram atribuídas.

53. Os dois pontos principais que deveriam ser examinados com rigor pelos responsáveis que emitiram notas técnicas de aprovação dos Planos de Implementação e pelos Secretários da SPPE, estes no escopo de suas funções, referem-se aos custos constantes dos Planos de Implementação e aos estudos de demanda de empregabilidade.

54. Em linhas gerais, no item custos, os responsáveis alegaram haver harmonia entre as despesas propostas nos Planos de Implementação e as orientações da Portaria/MTE 991/2008, bem como coerência com a meta de qualificação; exigência das devidas cotações; correspondência dos valores com os parâmetros fixados pelo Codefat; vinculação da adoção do valor máximo à qualidade das ações de qualificação; responsabilização direta do ente parceiro pela execução dos Planos de Implementação e devolução obrigatória dos recursos eventualmente não utilizados.

55. Nenhum desses argumentos serve para assegurar uma efetiva análise dos custos lançados nos Planos de Implementação. O exame feito no âmbito do MTE e consignado nas notas técnicas (peças 49, 86/92; 51, p. 113/115 e 117/120; 55, p. 51/57, do TC 031.247/2011-3, em apenso) é superficial e limitou-se a averiguar se os valores das despesas de qualificação e das despesas de gestão e apoio, nos termos do Anexo I, subitem 13.2, da Portaria 991/2008, não ultrapassavam o valor máximo de custo aluno/hora estabelecido pelo Codefat no âmbito do PNQ – Programa Nacional de Qualificação.

56. Porém, apenas essa conferência não atende às disposições da norma de regência tampouco assegura estarem os custos compatíveis com os de mercado. Nos termos da Portaria/MTE 991/2008 (art. 8º, § 3º, V), cabia ao MTE, como requisito para a prévia aprovação, verificar se o ente federado efetivamente comprovara que os custos constantes da proposta dos Planos de Implementação estavam condizentes com os praticados no mercado da região, por meio de cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis. De tal atribuição, os responsáveis não se desincumbiram.

57. Além disso, o argumento de que a adoção de valores máximos para as despesas garantiria a qualidade nas ações de qualificação profissional do Projovem não tem fundamento. Nem sempre o

mais oneroso é sinônimo de mais qualidade. O princípio constitucional da eficiência deve nortear as decisões adotadas pela administração pública, portanto, é dever exigir a otimização do emprego dos recursos públicos sem perder a qualidade na execução dos objetos pactuados.

58. O preço dos bens/serviços deve ser devidamente justificado e compatível com os praticados no mercado. Fosse válido o argumento de defesa – no sentido de que o preço máximo permitido assegura a qualidade do objeto pactuado – seria despicienda a exigência normativa sobre a averiguação pelo órgão ministerial da compatibilidade dos custos contratados com os de mercado, por absoluta falta de utilidade.

59. A praxe no Ministério do Trabalho e Emprego tem sido o exame superficial da adequação dos custos propostos nos convênios, ajustes, ou instrumentos congêneres, seja nos Planos de Implementação do Projovem, ou em outras modalidades previstas do Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

60. Pela pertinência com a matéria ora abordada, transcrevo, a seguir, excerto do Voto condutor do Acórdão 591/2015 – Plenário, de minha relatoria, que tratou da auditoria realizada na Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego com a finalidade de avaliar a conformidade da celebração, execução e prestação de contas dos convênios decorrentes dos Planos Setoriais de Qualificação – Planseq no âmbito do PNQ:

“Inexistência de análise, nos Pareceres Técnicos Emitidos pelos Gestores, quanto à Adequação dos Custos Propostos aos Preços Praticados no Mercado

36. Conforme apurado, é prática comum no MTE a adoção, para efeitos de estimativa dos custos dos Planseq, do valor máximo do custo médio aluno-hora admitido pelo Codefat.

37. Acerca do fato, os gestores aduzem, em síntese, que, a despeito de adotarem a sistemática acima descrita, o fato não dava ensejo a prejuízo ao erário, tendo em vista que os valores efetivamente repassados às entidades executoras eram calculados com base nas despesas reais incorridas por elas.

38. Alegam, ademais, que procedimento semelhante é utilizado no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec (Lei n. 12.513/2011), na modalidade Bolsa de Formação, que visa à qualificação profissional de trabalhadores.

39. Asseveraram que há um custo aluno/hora padrão para qualquer curso de qualificação, sendo que o recurso financeiro somente é transferido à unidade ofertante quando da efetiva comprovação da matrícula do aluno.

40. Este Tribunal, por meio do Acórdão n. 2.261/2005 – Plenário, determinou, de forma expressa, ao Ministério do Trabalho e Emprego, que, na formalização de convênios, fizesse constar do parecer técnico do plano de trabalho apresentado a análise detalhada dos custos, com base em nos preços praticados pelo mercado:

‘9.11. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

9.11.1. façam constar do parecer técnico do plano de trabalho análises detalhadas dos custos indicados nas propostas, com base em elementos de convicção como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região;’ (grifo acrescido).

41. Como é cediço, em convênios e instrumentos congêneres, o estabelecimento de custos com base nos preços praticados pelo mercado, por parte do órgão concedente, além de possibilitar o cotejamento dos preços apresentados pelos proponentes, enseja melhor planejamento dos gastos governamentais.

42. O art. 11 do Decreto n. 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, informa que a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos devem ser precedidas da realização da cotação prévia de preços no mercado.

43. A própria Consultoria Jurídica do MTE alertou a área técnica quanto à necessidade de adequação dos valores constantes dos projetos de Planseq aos preços praticados no mercado em duas oportunidades (Convênios ns. 749.543 e 749.266, peça n. 84, p. 79/80 e peça n. 85, p. 79): (...).
44. Evidente, portanto, que, embora os responsáveis tenham asseverado que somente repassam às entidades convenientes os valores efetivamente calculados com base nos alunos matriculados, o que em seu entender, justificaria a adoção do custo máximo nos pareceres emitidos, tal prática, por não ser condizente com o arcabouço regulamentar aplicável à espécie, não encontra amparo normativo, além de constituir-se descumprimento da determinação deste Tribunal veiculada mediante o subitem 9.11 do Acórdão n. 2.261/2005 – Plenário.”
61. No item estudos de demanda de empregabilidade, os principais argumentos dos responsáveis foram: as propostas de qualificação constantes dos Planos de Implementação foram baseadas no estudo feito pelo Observatório do Trabalho do Governo de Minas Gerais; a análise técnica elaborada no MTE se limita a “atingir a finalidade da ação”, não adentrando o mérito dos arcos de qualificação escolhidos pelos proponentes; e os egressos do programa de qualificação de 2009 e 2010, no percentual de 24,18, estavam com emprego formal, o que indicaria o êxito do Projovem e justificaria a formalização do Plano de Implementação para 2011.
62. Ao Ministério do Trabalho e Emprego compete, nos termos da Portaria/MTE 991/2008, analisar as propostas de Planos de Implementação apresentadas pelos entes parceiros que aderiram ao Projovem Trabalhador (art. 9º, II), devendo a oferta de cursos de qualificação profissional pelo ente federado estar em consonância com a demanda de empregabilidade da região a que se pretende atender (subitem 5.3 do Anexo I).
63. A aprovação dos Planos de Implementação se deu sem que fosse efetuada uma análise de modo a evidenciar o atendimento à demanda de empregabilidade com os cursos de qualificação indicados nas propostas. No âmbito do Projovem, tal como em qualquer outro ajuste celebrado com recursos da União, é preciso averiguar qual a necessidade local do objeto a ser pactuado. Nesse sentido, eis a determinação encaminhada pelo Tribunal ao MTE, por meio do subitem 9.11.2 do Acórdão 2.261/2015 – Plenário:
- “9.11. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura, ao **Ministério do Trabalho e Emprego** e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:
- (...)
- 9.11.2. somente aprovem a celebração de convênios quando presentes nos processos de análise das proposições as análises técnica e jurídica, contendo, entre outros elementos de convicção, manifestação quanto ao atendimento dos seguintes requisitos mínimos: (a) **necessidade local** e viabilidade do empreendimento objeto do convênio; (b) capacidade do proponente quanto às condições para consecução dos objetos propostos e (c) existência em seus estatutos ou regimentos de atribuições relacionadas aos mesmos;”
64. Não constou do exame feito pelo órgão ministerial qualquer ponderação sobre o material apresentado pelo proponente, nem indicação de associação entre as informações apresentadas e a quantidade de vagas de trabalho existentes à época e/ou potenciais, os diversos cursos relacionados, as localidades e as ocupações definidas.
65. Esse confronto entre a demanda de empregabilidade com as ações de qualificação profissional oferecidas pelo proponente constitui peça fundamental para o êxito do Projovem, e, portanto, deve ser empreendido com a necessária profundidade que a matéria requer.
66. Consoante visto nas Notas Técnicas, o órgão ministerial, ao se manifestar sobre a compatibilidade das metas com a região onde será executado o objeto, limitou-se a mencionar superficialmente os setores que mais geram empregos no estado mineiro, como as áreas de turismo, cultural, agrícola, transformação de alimentos, construção civil e polo moveleiro, informação insuficiente para fins de aprovação de ajuste de tamanha envergadura.
67. Nem mesmo o alegado percentual de egressos do Projovem serve para afastar a deficiência

do exame feito pelo MTE na aprovação dos Planos de Implementação. Além disso, não restou comprovado o alegado êxito na execução do aludido programa em decorrência da mencionada ocupação profissional dos egressos, em especial quando se compara a pretensão de capacitar vinte e quatro mil jovens, considerando os Planos de Implementação de 2008 e 2009, e a meta mínima obrigatória de 30% de inserção de jovens qualificados no mercado de trabalho (item 6 do Anexo I da Portaria /MTE 991/2008).

68. Com base no achado de auditoria que ensejou a audiência dos responsáveis arrolados e tendo em vista as razões de justificativa, pode-se inferir que a aprovação dos Planos de Implementação, com valores e público alvo expressivos, ocorreu sem análise técnica capaz de comprovar a compatibilidade dos custos das ações de qualificação com os preços praticados no mercado e sem efetivamente atestar a viabilidade das ações de qualificação pleiteadas pelo proponente frente à demanda de empregabilidade, dada a ausência de estudos nesse sentido.

69. Diante da gravidade da ocorrência, sobretudo quando já havia determinação feita pelo Tribunal ao Ministério do Trabalho e Emprego para fazer constar em seus pareceres análise detalhada dos custos apresentados pelos proponentes de convênios, ajustes e congêneres, além da avaliação da necessidade local do objeto a ser pactuado (Acórdão 2.261/2005 – Plenário, de 13/12/2005), acolho integralmente a sugestão de multa aos responsáveis, nos termos dos pareceres da unidade instrutiva e do **Parquet** especializado.

70. Considerando ainda a irregular praxe institucional do MTE de análise superficial das propostas de planos de implementação, na qual os dois quesitos ora questionados – custos e demanda da empregabilidade – são apenas referenciados nas notas técnicas, sem qualquer ponderação aprofundada sobre os dados informados pelo proponente, o que definitivamente não atende às disposições normativas de regência do Projovem Trabalhador, cabe determinar ao Ministério do Trabalho que, ao avaliar as propostas de Planos de Implementação oriundas de termo de adesão do ente parceiro ao Projovem Trabalhador, faça constar expressamente nas notas técnicas que emitir ou no documento de aprovação dos referidos Planos análise detalhada dos custos indicados pelos proponentes, de modo a certificar-se e a comprovar que tais custos são compatíveis com os praticados no mercado da região onde o objeto será executado, bem como análise efetiva da demanda de empregabilidade da região e sua relação com as ações de qualificação pretendidas.

v

Insuficiência ou ausência de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego.

71. A segunda falha objeto de audiência refere-se à insuficiência ou ausência de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego.

72. Os subitens 9.3.2.2 e 9.3.3.2 do Acórdão 2.175/2012 – Plenário indicam como responsáveis o Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento e o Sr. Carlo Roberto Simi, ambos Secretários da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, em períodos distintos, os quais foram omissos, no exercício de suas funções, para tomar decisões tendentes à realização de supervisões e acompanhamentos dos valores transferidos ao Idene, nos Planos de Implementação de 2008 e 2009, em especial quanto à falta de uma agenda para a realização de fiscalizações **in loco**, de pessoal formalmente designado para fazer os acompanhamentos necessários, bem como da constituição de comitê gestor, da definição de conteúdos mínimos para os relatórios de supervisão que possibilitassem o conhecimento, de forma efetiva, das condições de execução, e da exigência de relatórios gerenciais do ente parceiro (arts. 9º, 52 e 60 do Decreto 6.629/2008, arts. 9º, I e VII, 32, I, e 33 da Portaria/MTE 991/2008).

73. O Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento alegou, em apertada síntese, não ter sido omissos no desempenho de suas funções e que, embora as atividades de monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos convênios constituam atribuição da SPPE, elas são realizadas por unidades competentes da estrutura organizacional, não havendo, por isso, designação de um servidor específico para acompanhamento da execução dos Planos de Implementação.

74. Já o Sr. Carlo Roberto Simi, em linhas gerais, informou haver adotado medidas para aperfeiçoar a supervisão da execução dos ajustes, criado grupo de trabalho específico e elaborado manual de monitoramento e supervisão.

75. Como bem anotou a unidade instrutiva, cabia ao titular da SPPE coordenar e monitorar as atividades das estruturas sob a sua responsabilidade para que executassem as atividades que lhes cabiam. Assim, não prospera o argumento do Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento no sentido de afastar sua responsabilidade.

76. De igual modo, as alegações do Sr. Carlo Roberto Simi não o eximem de sua responsabilidade, sobretudo porque os efeitos das medidas aduzidas por ele não retrocederam para alcançar os Planos de Implementação de 2008 e 2009.

77. Nesse contexto e acolhendo o exame detalhado da unidade instrutiva, considero que as falhas na fiscalização por parte do órgão ministerial apontadas no relatório de auditoria que originou esta tomada de contas especial e a responsabilidade de seus agentes não restaram elididas, cabendo aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

vi

Insuficiência no acompanhamento das ações de qualificação por parte do Idene

78. A terceira falha foi atribuída ao Sr. Walter Antônio Adão, então Vice-Diretor e Diretor-Geral do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene e signatário dos Planos de Implementação de 2008 e 2009.

79. Nos termos do subitem 9.3.4.1 do Acórdão 2.175/2012, o responsável deve apresentar razões de justificativa sobre a omissão no dever de acompanhar e avaliar de forma eficiente o cumprimento das ações de qualificação e inserção na execução do Projovem Trabalhador, no âmbito dos Contratos 18/2009 (Plano de Implementação 2008) e 3/2010 (Plano de Implementação 2009), em especial quanto à insuficiência dos relatórios de fiscalização **in loco** e à ausência de encaminhamento de relatórios gerenciais e mensais ao MTE, em descumprimento aos arts. 10, incisos I e III, 32, inciso I, da Portaria/MTE 991/2008.

80. O responsável alegou não ter havido omissão porque implementara estrutura, com coordenadores, supervisores e monitores, para efetivar o acompanhamento das ações de qualificação nos diversos municípios onde o Projovem era executado, e que encaminhara os relatórios gerenciais e mensais ao Ministério do Trabalho, haja vista que a liberação dos recursos era vinculada à apresentação dos tais relatórios.

81. A simples adoção de estrutura não assegura o efetivo acompanhamento da execução das ações, ainda mais quando as justificativas estão desacompanhadas de provas documentais que demonstrem o acompanhamento que teria sido feito. Sobre os relatórios gerenciais mensais, cabe assinalar que o conteúdo desses relatórios era proforma, somente para viabilizar a liberação dos recursos, e não retratavam o detalhamento exigido pela Portaria/MTE 991/2008.

82. O excerto da análise efetuada pela unidade instrutiva, a seguir transcrita, bem evidencia a insuficiência e fragilidade das informações consignadas nesses documentos:

“107. (...) Para demonstrar a efetividade do acompanhamento, seria necessário evidenciar os resultados do trabalho executado por essa equipe, consubstanciados em relatórios, por exemplo. Como descrito no relatório de auditoria (TC 031.247/2011-3, item 2.3.1), os relatórios emitidos pelo Idene se resumiam àqueles enviados ao MTE para atestar o cumprimento das etapas previstas para fins de pagamento das respectivas parcelas, e aos relatórios finais:

‘Tais relatórios não correspondem àqueles exigidos no inciso I do art. 32 da Portaria 991/2008-MTE, pois não contemplam as informações requeridas no normativo. Seu conteúdo é genérico, não havendo informações detalhadas sobre os municípios atendidos, as ações desenvolvidas em cada um deles, a relação dos profissionais contratados, ou qualquer avaliação mais pormenorizada das atividades educacionais. Não é possível saber nem mesmo, por exemplo, em que locais as ações estavam sendo executadas e quantos alunos estavam sendo atendidos em cada localidade, tampouco conhecer detalhadamente o

cronograma de execução. Ao reportar problemas, também o faz de forma genérica, como no relatório para pagamento da 5ª parcela do Contrato 18/2009, no qual relata que houve certo atraso na distribuição de insumos para aulas práticas e fornecimento de lanches, sem indicar onde os problemas ocorreram e como foram solucionados (evidência 26, p. 17-18). **Esse fato compromete a transparência das ações, dificultando seu controle e a demonstração de sua conformidade com o previsto.**

Além dos relatórios para pagamento das parcelas, há um relatório final para cada P.I. (evidência 26, p. 2-6; p. 42-57). Ambos também trazem informações genéricas, com números totais de jovens atendidos e inseridos. No caso do P.I. de 2008, o relatório final sequer enumera os municípios atendidos e os cursos oferecidos. No que tange à inserção, também apresenta números totais, sem indicar as formas de inserção. O relatório final do P.I. de 2009, apesar de trazer mais detalhes sobre as ações executadas e as formas de inserção, também não relata a realização de visitas de acompanhamento durante a execução. (destaques inseridos)'

83. Nesse contexto, cabe aplicar a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 ao responsável.

vii

Transferência integral a terceiro da execução dos planos de implementação

84. A quarta ocorrência, que ensejou a audiência do Sr. Walter Antônio Adão, foi assim subdividida em dois subitens do Acórdão 2.175/2012:

“9.3.4.2. transferência integral a terceiros da execução do objeto dos planos de implementação firmados com o MTE em 2008 e 2009, prática irregular em razão do caráter personalíssimo dos referidos ajustes, conforme jurisprudência deste Tribunal (Acórdão n. 406/2010-Plenário);

9.3.4.3. autorização para a contratação direta do IMDC em 8/6/2009 e em 22/3/2010 para a execução integral do Projovem Trabalhador no estado de MG com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, sem que estivessem presentes todos os pressupostos para esse enquadramento, tendo em vista que havia no mercado outras instituições capazes de executar o objeto contratado, que o objeto da contratação foi amplo, não guardando nexos efetivo com as atividades dispostas no referido dispositivo, e que há elementos que indicam o direcionamento da contratação e o conhecimento prévio dos valores dos Planos de Implementação pelo IMDC, tendo em vista que o valor proposto pela entidade na primeira contratação é idêntico àquele firmado com o MTE, o que compromete a garantia de observância dos valores de mercado, contrariando a jurisprudência deste Tribunal (Súmula TCU n. 250, Acórdão n. 406/2010 – Plenário, Súmula TCU 250, Acórdãos ns. 918/2009 – Plenário, 5.053/2008 – 2ª Câmara).”

85. O cerne da defesa apresentada consiste em afirmar a inoccorrência de transferência integral do objeto a terceiro, a inaplicabilidade do precedente do Acórdão 406/2010 – Plenário ao presente caso e a legalidade da contratação direta.

86. A equipe de auditoria (TC 031.247/2011-3, em apenso) apurou que o Idene contratou, por meio de dispensa de licitação, o Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania – IMDC, transferindo-lhe, mediante os Contratos 18/2009 e 03/2010, integralmente a execução dos Planos de Implementação de 2008 e 2009, firmados por meio de Termos de Adesão entre o Estado de Minas Gerais e o Ministério do Trabalho e Emprego.

87. Essa transferência da execução dos Planos de Implementação abrangeu todas as atividades neles previstas, englobando as ações de qualificação e de apoio, como, por exemplo, a aquisição de kits estudantis, de camisetas, contratação de seguro de vida, de serviços, de divulgação e impressão, aluguel de veículos

88. Portanto, as provas constantes dos autos indicam a ocorrência da transferência da execução dos Planos de Implementação do Projovem ao IMDC, evidenciando um procedimento irregular do Idene, dado o caráter personalíssimo do ajuste, presente nos acordos em que há interesse comum entre

os partícipes na execução do objeto, tal como ocorre nos convênios ou em outros instrumentos congêneres.

89. Considerar, por hipótese, a regularidade do repasse integral do ajuste ao IMDC significa atestar a prescindibilidade e inutilidade da participação do Idene nos ajustes, haja vista que este atuou como mero intermediador dos Planos de Implementação.

90. Tal como afirmei na Proposta de Deliberação condutora do Acórdão 2.175/2012, a transferência integral do objeto pactuado a terceiro configura irregularidade, porquanto há caráter personalíssimo nos Planos de Implementação em que figura o Idene, tal como ocorre nos convênios e outros instrumentos congêneres. Esse é o ponto de incidência do precedente do Acórdão 406/2010 ao caso ora tratado, cujo excerto do Relatório que o sustenta reproduzo a seguir:

“6.3. Ocorrências

a) Transferência integral, a terceiros, da execução de convênio firmado pela FUB.

Embora se reconheça que o convênio firmado com o MEC admita a ‘contratação de serviços de terceiros com vistas à execução das metas e atividades propostas’ (cláusula II, f), sem impor limites, nada em seus termos autoriza uma interpretação que legitime a transferência integral, para um único terceiro, das atribuições acordadas. E mais: sabendo-se de antemão, e já prevendo no respectivo contrato, que este terceiro teria que subcontratar ‘quartos’, já que dependeria de serviços de outrem para levar a cabo as atribuições assumidas (daí a contratação, pela Finatec, de gráficas, de consultores, de empresas de viagens e diversos outros serviços, como se comentará adiante).

Ao contrário: a figura do convênio pressupõe o interesse recíproco das partes em seu objeto, tendo um caráter tão personalíssimo quanto o de qualquer contrato administrativo. No caso da FUB, tal interesse se consubstanciaria na oportunidade de, ao realizar a avaliação proposta ao MEC, também estar realizando pesquisa, uma de suas finalidades básicas. É o que inclusive justifica o envolvimento dos professores da Faculdade de Administração e Estudos Sociais Aplicados.

Se admitido o repasse integral do ajuste para a Finatec (não autorizado no convênio, deve-se frisar), não haveria qualquer necessidade ou utilidade da participação da FUB no convênio. Bastaria à SEED/MEC contratar, sem intermediações desnecessárias, os serviços de avaliação de seu interesse, com todas as implicações daí decorrentes, inclusive as relativas ao processo de seleção da eventual contratada.

(...)

Vale, para o caso, o princípio de que ‘a subcontratação’, ou qualquer transferência de encargos estabelecidos **intuitu personae**, por extensão, ‘poderá ser admitida pelo Poder Público, mas com muito rigor quanto aos limites, sob pena de tornar-se uma porta aberta para a fraude licitatória’, conforme observa Antonio Roque Citadini, em seus ‘Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas’ (Max Limonad, 3ª Edição, 1999, pg. 451).

91. Como se vê, não se poderia repassar a execução dos Planos ao IMDC dado o caráter personalíssimo do ajuste. E a forma de contratação direta do IMDC, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, empregada pelo Idene também está irregular, porquanto os requisitos legais não foram atendidos.

92. O Enunciado da Súmula de Jurisprudência do TCU 250 dispõe que a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

93. Na contratação do IMDC, além das ações de qualificação, também constaram outras atividades, como a aquisição de kits e camisetas estudantis, contratação de seguros, serviços de divulgação e impressão, aluguel de veículos, e outros. Essas atividades não se relacionam diretamente com projetos de pesquisa, ensino e de desenvolvimento institucional a que alude o mencionado art. 24,

inciso XIII, da Lei 8.666/1993, nem evidenciam o nexo efetivo citado na referida Súmula do TCU.

94. Nem mesmo se pode afirmar que o preço do IMDC estaria compatível com os praticados no mercado. Isso porque a cotação feita pelo Idene não representou fidedignamente a realidade do mercado da região, pois as entidades balizaram seus preços nos valores dos Planos de Implementação firmados pelo Idene e que eram de conhecimento público.

95. Dessa forma, permanece a irregularidade da transferência integral a terceiro da execução do objeto e da contratação direta do IMDC, razão por que cabe a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, acolho os pareceres da unidade técnica e do **Parquet** especializado, e voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de outubro de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator