

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 027.360/2012-1 [Aposos: TC 009.135/2013-8, TC 015.527/2016-6, TC 031.247/2011-3]

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Ministério do Trabalho e Emprego (extinto)

Recorrentes: Carlo Roberto Simi (330.130.557-15); Deivson Oliveira Vidal (013.599.046-70); Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC (21.145.289/0001-07) e Walter Antônio Adão (428.190.836-68)

Representação legal: Fabrício Souza Duarte (94096/OAB-MG) e outros, representando Walter Antônio Adão; Thiago da Silva Santos de Moura (146.253/OAB-MG) e outros, representando Deivson Oliveira Vidal e Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ORIUNDA DE CONVERSÃO DE PROCESSO DE RELATÓRIO DE AUDITORIA, QUE AVALIOU A REGULARIDADE NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS REPASSADOS A ENTE FEDERADO, NO ÂMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJOVEM TRABALHADOR. DEFICIÊNCIAS NA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL QUANTO À ANÁLISE PRÉVIA E À FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS PLANOS APROVADOS. INDEVIDA TRANSFERÊNCIA INTEGRAL DA EXECUÇÃO DOS PLANOS DE IMPLEMENTAÇÃO A TERCEIROS. NÃO COMPROVAÇÃO DO REGULAR EMPREGO DOS RECURSOS PÚBLICOS NO PROJOVEM TRABALHADOR. FALTA DE NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS E AS DESPESAS REALIZADAS PARA A EXECUÇÃO DAS AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO DO PROJOVEM TRABALHADOR. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. DETERMINAÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Walter Antônio Adão (peça 303), Carlo Roberto Simi (peça 297), Deivson Oliveira Vidal e Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC (peça 307) contra o Acórdão 2.619/2016-TCU-Plenário (peça 255).

2. A Tomada de Contas Especial – TCE que deu origem aos presentes recursos decorreu da conversão de 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 e Emprego – 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.

3. A presente TCE cuidou dos Planos de Implementação firmados por intermédio do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene nos anos de 2008 e 2009, no valor de R\$ 15.262.800,00 cada, cuja execução 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.

4. Consoante registrou a equipe de auditoria nos autos do TC 031.247/2011-3, em apenso, 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. Assim, não sendo possível, com base nessa documentação, afirmar o regular emprego dos recursos públicos na execução das ações do aludido Programa, procedeu-se à citação e à audiência dos responsáveis, nos termos do Acórdão 2.175/2012-TCU-Plenário.

5. Após desenvolvimento do processo, no que interessa à fase processual em comento, os recorrentes foram condenados pelas seguintes irregularidades, em síntese:

5.1. 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; Deivson Oliveira Vidal, Presidente do IMDC e o próprio Instituto, entidade contratada pelo Idene para a execução do Projovem Trabalhador: pela insuficiência de documentação para comprovar a correta execução financeira do programa.

5.2. Walter Antônio Adão: pela insuficiência no acompanhamento das ações de qualificação por parte do Idene e pela transferência integral a terceiro da execução dos planos de implementação.

5.3. Carlo Roberto Simi, Secretários de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE, pela insuficiência ou ausência de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego.

6. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Marcos Bemquerer, apresentou o seguinte teor:
“9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Walter Antônio Adão e Deivson Oliveira Vidal, e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC, condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas adiante indicadas até a data da efetiva quitação, nos termos da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das respectivas notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida a favor do Tesouro Nacional:

9.1.1. Valores não comprovados relativos ao Plano de Implementação firmado em 2008 (Contrato n. 18/2009)

Quadro anexo à peça 255

9.1.2. Valores não comprovados relativos ao Plano de Implementação firmado em 2009 (Contrato n. 3/2010):

Quadro anexo à peça 255

9.2. aplicar individualmente ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC e aos Srs. Deivson Oliveira Vidal e Walter Antônio Adão a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar individualmente aos responsáveis a seguir indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores abaixo consignados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

9.3.1. Srs. Marcel Pereira Maues de Faria, Leonardo Muller de Campos Futuro, Rafael Oliveira Galvão e José Geraldo Machado Júnior, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);

9.3.2. Srs. Renato Ludwig de Souza, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

9.3.3. Srs. Ezequiel Sousa do Nascimento, Carlo Roberto Simi e Walter Antônio Adão, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais);

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. 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;

9.7. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o sustentam, à Procuradoria da República no Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992; ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais e ao Departamento de Polícia Federal/Superintendência Regional em Minas Gerais, em atenção às solicitações constantes dos TC 015.527/2016-6 e 009.135/2013-8, em apenso; e ao Ministério do Trabalho.”

6. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9. 9.1, 9.1.1, 9.1.2, 9.2, 9.3, 9.3.3 e 9.5, em benefício do primeiro recorrente, estendendo-o aos responsáveis condenados em solidariedade, na forma proposta pela instrução preliminar (peça 311), e dos itens 9.3, 9.3.3 e 9.5, em benefício do segundo. Em relação aos dois últimos recorrentes, Deivson Oliveira Vidal e IMDC, em razão da interposição fora do prazo de 15 (quinze) dias, não concedi efeito suspensivo aos itens recorridos, sem prejuízo, contudo, de lhes aproveitar o feito suspensivo concedido ao primeiro recorrente, em razão de condenação solidária (peça 315).

7. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pelo Auditor da Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 346):

“EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. De forma prévia a delimitação do objeto do presente recurso, vale destacar a interposição de três recursos com diferentes questões a serem examinadas. A organização das questões terá como critério o recorrente e as questões a ele associadas.

4.2. O recurso de Carlo Roberto Simi, ex-Secretário da SPPE/MTE, discute sua responsabilidade na fiscalização do convênio celebrado e, entende-se que a formulação de uma única questão será suficiente para resolver as razões recursais aventadas.

4.3. O segundo recurso de Walter Antônio Adão, Diretor e Vice-Diretor do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - Idene, conforme melhor explicado em tópico específico, a nosso sentir, possui conexão e dependência do decidido em relação às razões apresentadas no recurso de Deivson Oliveira Vidal e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC. Logo, deve-se avaliar a questão incidental (razões do recurso de Deivson Oliveira Vidal e do IMDC) para somente depois avaliar o recurso do ex-Diretor do Idene.

4.4. O terceiro recurso de Deivson Oliveira Vidal e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC está estruturado em três tópicos que serão examinados e proposto encaminhamento a ser avaliado pelo Ministro-Relator.

4.5. Dessa forma, constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) subsiste a responsabilidade de Carlo Roberto Simi pela ausência de fiscalização do convênio celebrado entre SPPE/TEM e o Estado de Minas Gerais
- b) subsiste o débito e a responsabilidade de Walter Antônio Adão, de Deivson Oliveira Vidal e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC pela insuficiência de documentação para comprovar a correta execução financeira do Termo de Compromisso relacionado ao Projovem Trabalhador;
- c) subsiste a responsabilidade de Walter Antônio Adão pela transferência integral a terceiros para execução dos planos de implementação firmados pelo Idene em 2008 e 2009, pela autorização para a contratação direta do IMDC para a execução integral do Projovem Trabalhador no Estado de MG com fundamento no art. 24, inc. XIII, da Lei 8.666/1993, bem como pelo acompanhamento insuficiente das ações de qualificação por parte do Idene.

5. Da responsabilidade de Carlo Roberto Simi pela ausência de fiscalização do convênio celebrado entre SPPE/TEM e o Estado de Minas Gerais.

5.1. Defende-se no recurso de Carlo Roberto Simi a adoção, no seu período de gestão, de um conjunto de providências a intensificar e melhor fiscalizar as transferências voluntárias realizadas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE/MTE, com base nos seguintes argumentos:

- a) não foram analisados argumentos e medidas constantes das suas alegações de defesa, nem foram consideradas questões relacionadas a fatores externos não previsíveis, no momento da dosimetria da multa, a exemplo da greve de servidores no seu período de gestão, da ausência de estrutura administrativa, e da disponibilidade de recursos para fiscalizações, logo, requer que tais questões (não previsíveis e fora da alçada do ex-gestor) sejam consideradas por esta Corte;
- b) que para a alegação do TCU no sentido de 'adotar no exercício de suas funções, as decisões necessárias para a realização e acompanhamento dos valores transferidos por meio de planos de implementação' pressuporia a existência de capacidade operacional da SPPE/MTE, e que as medidas adotadas pelo gestor para que repercutissem em todos os pactos esbarraaram exatamente na falta de estrutura, especialmente no que diz respeito a quantidade de servidores;
- c) rejeitar todas as justificativas equivaleria a dizer que as medidas não existiram e que nada foi realizado na sua gestão, cita trechos das peças de autoria desta Corte para concluir que medidas foram adotadas e que fatores externos ocorreram e impactaram nas ações da SPPE, enquanto gerida pelo recorrente, não se podendo adotar a tese de que os fatores externos 'deveriam ser previstos pelo órgão ou gestor';
- d) além da criação de grupo de trabalho específico (2009) e da elaboração de manual de monitoramento e supervisão (2010), enumera as seguintes ações realizadas na sua gestão:
 - d.1) 'o envio de orientação aos parceiros em 2011 quanto à regular execução dos PIs [Planos de Implementação] - Ofício 8.795/2011 (peça 38, p. 5)'
 - d.2) 'o manual de supervisão de convênios do PNQ [Plano Nacional de Qualificação] datado de 2010 (peça 41),'

- d.3) ‘o planejamento de algumas visitas no ano de 2010 relativas ao PNQ (peça 42),’
- d.4) ‘a constituição de Grupo Executivo das Atividades de Supervisão em 2011 (peça 44)’
- d.5) ‘e a realização de seminários voltados à supervisão em 2010 e 2011 (peças 43 e 45), que, salvo melhor entendimento, não foram devidamente aquilatadas pelo voto condutor, apesar de estarem consignadas na peça defensiva do recorrente e na proposta de encaminhamento pela equipe técnica’
- e) a ciência da real capacidade estrutural da SPPE/MTE pelo ex-Secretário motivou, por sua determinação, o cancelamento de modalidade de qualificação (Brasil sem Miséria), a qual seria lançada com 79 novos convênios, ressalta que, em atenção ao item 9.3.5 do Acórdão 1.687/2009-TCU - Plenário, o cancelamento ocorreu após já existirem planos de trabalho aprovados;
- f) buscou fortalecer a parceria com os convenientes e enfatizou na reunião realizada com os secretários estaduais, as medidas listadas na peça 297, p.10, adotou ainda no âmbito da SPPE/MTE as medidas no Projovem e Sinprojovem listados à peça 297, p.11 e na Portaria 991 (peça 297, p.12);
- g) determinou o cancelamento a partir de 2011 de todos os convênios firmados com Organizações Não Governamentais, ‘apenas cumprindo a formalização daquelas que já haviam sido realizadas no exercício anterior e as emendas parlamentares, cuja indicação era com entes federados’, a adoção de tais medidas reduziu de forma significativa os convênios celebrados, o que possibilitaria a intensificação das fiscalizações a serem percebidas nos exercícios seguintes;
- h) unificou a supervisão e fiscalização de dois programas de qualificação (planseq e planteq), e a partir de 2009 uma série de medidas foram adotadas, destaca diversas ações executadas durante sua gestão (conforme descrito à peça 297, p.12-19);
- h) o resultado das diversas medidas, foi o avanço no processo de supervisão dos convênios de qualificação, em 2009 no Departamento de Qualificação - DEQ foram 88 visitas de supervisão, diante de 38 realizadas no exercício anterior, em 2010 foram 119 supervisões ainda no DEQ, e, em 2011, já incorporando o ProJovem, foram realizadas mais de 150 visitas de supervisão;
- i) em 2011, ‘iniciou-se o processo de reestruturação da CGCC - Coordenação-Geral de Contratos e Convênios, distribuindo-se as atividades desenvolvidas por essa coordenação em três áreas de atuação: uma para execução orçamentária e financeira, uma para prestação de contas dos instrumentos, e uma terceira para apoio à gestão e Tomadas de Contas Especiais - TCEs.’
- i) relata a ocorrência de evento externo, estranho a sua vontade, como a greve dos servidores do MTE (movimento vigorou de abril a setembro de 2010 - 6 meses de greve, período no qual todas as SRTE's ficaram inoperantes), exatamente no momento em que assumiu, dessa forma no exercício a supervisão e fiscalização, por ele desenhada, ficou prejudicada. O desenho das fiscalizações foi elaborado de forma a abranger a realização de 734 visitas, distribuídas por diversos estados da federação, sendo que desse total, 416 seriam feitas pelos técnicos das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego - SRTE e 318 pelos técnicos da SPPE, tal período coincidiu com a execução do convênio com o Idene;
- j) cita precedente desta Corte (Acórdão 7.791/2014-TCU-2ª Câmara), similar à situação ora posta, no qual se reconheceu que a ausência de estrutura não pode ser atribuída ao gestor de determinada Superintendência do Incra, ‘uma vez que muitas das causas são oriundas do órgão central do Incra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, como órgão superior e supervisor, e até do governo federal’. Na aludida decisão as contas foram julgadas regulares com ressalva

5.2. Por fim conclui afirmando que a sua condenação justificada por esta Corte por ‘não tomar, no exercício de suas funções, as decisões necessárias para a realização de supervisões e acompanhamentos dos valores transferidos por meio do plano de implementação firmado com o Idene em 30/12/2009’ não deve prevalecer ou que alternativamente pondere acerca das diversas providências adotadas e descritas nas razões recursais e reduza o valor da multa imposta.

Análise:

5.3. Importante rememorar o fundamento da condenação constante do voto do acórdão

condenatório, *verbis*:

‘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.’

5.4. Vale ainda lembrar trecho do relatório do *decisum*, *verbis*:

‘89. Já o Sr. Carlo Roberto Simi argumenta que a supervisão foi prioridade em sua gestão e que ele implantou uma série de alterações em procedimentos para melhorar os controles (itens 77 e 79). Alguns documentos juntados pelo Sr. Carlo Simi, como criação de grupo de trabalho específico (2009) e elaboração de manual de monitoramento e supervisão (2010), revelam que foram tomadas iniciativas no sentido de tentar aprimorar os procedimentos de supervisão da execução dos convênios do PNQ.

90. No entanto, não é possível ver os reflexos desses trabalhos no caso específico em análise, que trata dos PIs firmados com o estado de MG em 2008 e 2009. Trata-se de iniciativas tomadas após ou concomitantemente à execução dos PIs firmados com o Idene, não sendo possível identificar as medidas concretas de supervisão e monitoramento tomadas nos casos específicos ora em análise.

91. Quanto ao argumento de que foi enviado ofício cobrando do estado de MG o envio de relatórios gerenciais mensais, conforme previsto no art. 32, inc. I da Portaria 991/2008 (item 80 desta instrução), constata-se que ele foi enviado apenas em 30/11/2011, no curso do trabalho de auditoria realizado pelo TCU, e referia-se ao PI firmado em setembro de 2011. Não foi demonstrada a cobrança dos citados relatórios quanto aos PIs firmados em 2008 e 2009, que, na data do envio do referido ofício, já estavam encerrados (peça 52).

92. Da mesma forma, apenas em outubro de 2011, já após o início da auditoria realizada pelo TCU, houve o envio de comunicado a órgãos externos para compor o Comitê Gestor do Projovem, apesar de a exigência já estar prevista nos normativos desde 2008 (vide peça 53).

93. Os responsáveis alegam também que o monitoramento seria realizado pelo ente parceiro junto às entidades executoras e os relatórios elaborados seriam encaminhados ao MTE. Além disso, os convenientes e as entidades executoras teriam por obrigação alimentar o sistema Sinprojovem com dados das turmas, dos alunos, etc. e esses dados seriam verificados pelo MTE (itens 73, 74 e 80).

94. A obrigação dos convenientes de acompanhar e monitorar a execução das ações não elimina a obrigação da supervisão e fiscalização por parte da SPPE. A Portaria MTE 991/2008 prevê, em seu art. 9º, inc. I e VII, e no art. 31, que compete à SPPE supervisionar, em conjunto com as SRTE, a execução do Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã, além de exercer a atividade normativa, o controle e a fiscalização sobre a execução do PI. Já o art. 33, estabelece que as SRTEs executarão, em articulação com a SPPE/MTE, atividades de acompanhamento descentralizado *in loco* dos PIs. Além disso, não se demonstrou a realização das três visitas previstas nas notas técnicas que aprovaram os dois PIs. Tampouco foram apresentadas evidências no sentido de que os dados constantes do Sinprojovem eram efetivamente acompanhados pela SPPE.

Conclusão

95. Observa-se que os responsáveis não demonstraram terem lançado mão dos mecanismos de supervisão previstos nas normas. No caso dos dois planos de implementação em análise, não houve realização de visitas *in loco* por parte da SRTE. Da mesma forma, não houve o envio de relatórios gerenciais mensais pelo Idene, não tendo havido cobrança do MTE no sentido de que o ente parceiro regularizasse essa pendência. Outro ponto constatado foi a não constituição do

Comitê Gestor pelo MTE, termos do art. 9º, §1º, inc. III, da Portaria MTE 991/2008.

96. Além, alguns dos argumentos apresentados, em especial aqueles que relatam problemas com pessoal e recursos materiais, evidenciam que o MTE estava operando acima de sua capacidade operacional, o que inviabilizava o controle efetivo das transferências voluntárias, seja na fase de celebração, seja no acompanhamento e fiscalização da execução.

97. Diante do exposto, não há como acolher o argumento dos responsáveis no sentido de que não ficou caracterizada sua omissão.'

5.5. Extrai-se da leitura, tanto do voto, como do relatório, o seguinte:

(a) houve reconhecimento de adoção de medidas inerentes a supervisão e fiscalização na gestão do recorrente, entende-se que tal fato é incontroverso;

(b) as medidas adotadas não repercutiram no presente convênio celebrado com o Estado de Minas Gerais, por intermédio de sua autarquia (Idene);

(c) por não abarcar o convênio específico e desrespeitar a Portaria MTE 991/2008 (arts. 9º, I e VII, 31 e 33) e por não fazer cumprir as três visitas determinadas nas notas técnicas que aprovaram os PIs, o gestor foi apenado com a multa de R\$ 20.000,00.

5.6. No tocante a supervisão e fiscalização de transferências voluntárias realizadas por meio de convênios, os precedentes desta Corte de Contas (v.g Acórdãos 2911/2016, 278/2012, todos do Plenário, Acórdão 3.227/2012 - 1ª Câmara, Acórdãos 463/2013, 8762/2012, todos da 2ª Câmara) não divergem ao afirmar que a atribuição primária compete ao órgão concedente, contudo, divergem os julgados em relação a aplicação da penalidade de multa ao gestor faltoso.

5.7. Entendeu-se cabível a imputação de multa ao gestor de órgão concedente quando não exerce a função gerencial fiscalizadora de seus convênios (v.g Acórdãos 2911/2016, 278/2012, todos do Plenário, Acórdão 463/2013 - 2ª Câmara).

5.8. Por outro lado, restou decidido (v.g Acórdãos 7791/2014 e 8762/2012 - 2ª Câmara) que se afasta a aplicação de multa por grave infração à norma legal ao gestor da entidade concedente quando a infração cometida decorre de deficiências presentes de forma sistemática na atuação dos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias.

5.9. Há ainda precedente que embora pontue que cabe ao concedente o dever de implementar sistemática de fiscalização *in loco* da execução dos convênios sob sua responsabilidade, opta por não aplicar a penalidade, mas fazer determinações corretivas (v.g Acórdão 3.227/2012 - 1ª Câmara).

5.10. Observa-se a inexistência de jurisprudência firme e pacífica, decide-se de acordo com o caso concreto. *In casu*, a gravidade da omissão do ex-gestor foi considerada suficiente para a aplicação da multa, sanção pecuniária prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

5.11. De toda forma, há que se fazer nesta fase, uma vez que arguida pelo recorrente, um juízo de reprovabilidade das condutas.

5.12. Em apertada síntese, exige-se para a caracterização da responsabilidade subjetiva do agente todos os elementos típicos da irregularidade (fato punível e culpável).

5.13. Para que o fato seja punível, devem estar caracterizados os seguintes pressupostos: (a) identificação do fato punível e qualificação do agente; (b) conduta comissiva ou omissiva e antijurídica, perfeitamente individualizada; (c) resultado, existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar ou contratual ou, ainda, a desatendimento ou descumprimento de determinação desta Corte de Contas; (d) nexos de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; (e) dolo ou culpa, em sentido amplo, do agente.

5.14. Por sua vez, a culpabilidade compõe a estrutura da irregularidade, e consiste: (a) na existência ou não de excludentes; (b) no juízo de reprovabilidade extraído da análise de como os agentes se posicionaram e contribuíram para o fato, pois não há irregularidade sem reprovação.

5.15. Da atenta leitura do relatório e do voto condutor do acórdão recorrido é possível extrair (verificar) os elementos típicos da irregularidade que ensejaram a responsabilização dos recorrentes e a consequente imputação de multa.

5.16. Entende-se que o fato punível em sua inteireza foi corretamente especificado, bem como a culpabilidade foi devidamente analisada. Não há do que se discordar dos elementos constantes do fato punível, contudo há que se avaliar a culpabilidade, por ser exatamente este elemento o questionamento do recorrente.

5.17. Conforme já abordado a culpabilidade envolve excludentes, o que não se observa nos presentes autos, e o juízo de reprovabilidade da conduta. Não há excludentes, restando a avaliar, tão somente o juízo de reprovabilidade, tal juízo comporta diferentes interpretações, o grau de reprovabilidade da conduta, por sua natureza, é subjetivo e refoge a objetividade dos demais elementos típicos da irregularidade.

5.18. Para uns, a contrariedade aos dispositivos da Portaria MTE 991/2008 e da Portaria Interministerial que regula as transferências voluntárias, conforme avaliado no acórdão recorrido e em julgados citados, é suficiente para apenação, para outros todas as circunstâncias fáticas, aí incluso a sistemática falta de estrutura dos órgãos repassadores isenta o gestor da aplicação da multa.

5.19. Por certo, que olhares diversos sobre o mesmo fato, levarão a conclusões divergentes. Daí o maior grau de subjetivismo na avaliação da reprovabilidade da conduta.

5.20. A nosso sentir, de forma diversa do decidido pelo Tribunal, entende-se que as circunstâncias atenuantes envolvidas no exame são suficientes para afastar a aplicação da multa. É digno de registro, das diversas providências trazidas nas razões recursais o incremento das fiscalizações a partir da gestão do recorrente e a decisão de não mais firmar convênios com Organizações não Governamentais prestigiando o ajuste com entes federados e descentralização dos recursos.

5.21. Há ainda que se ponderar que foi inclusive reconhecido por esta Corte a adoção de providências relativas as fiscalizações e eventos como a greve no MTE, certamente, podem ter prejudicado a execução do plano de fiscalização elaborado.

5.22. Dessa forma, entende-se que manter a apenação no valor imposto se mostraria por demais rigoroso ao gestor e em descompasso com os esforços empreendidos na SPPE/MTE durante a gestão do recorrente.

6. Da responsabilidade individual de Walter Antônio Adão pela insuficiência de documentação para comprovar a correta execução financeira do Projovem Trabalhador e das razões recursais de Deivson Oliveira Vidal e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC.

6.1. O recorrente, Walter Antônio Adão, aduz em suas razões recursais a ausência de justa causa para a instauração da presente TCE, uma vez que adotou todas as cautelas exigíveis e necessárias, não podendo ser responsabilizado pelos inúmeros equívocos de planejamento do programa nacional.

6.2. Em relação a sua responsabilização individual e as irregularidades apontadas neste item, argumenta que:

a) no Acórdão 869/2013-TCU-Plenário, restou constatado a existência de problemas ‘generalizados na execução do Projovem Trabalhador, tendo como principal causa a falta de orientação, normatização, acompanhamento e supervisão por parte do Ministério do Trabalho e Emprego,’ assim, diante dos erros e omissões do MTE, no papel de gestor e supervisor do programa revela-se descabida a apenação do ora recorrente;

b) destaca trechos do relatório do acórdão que comprovariam a tese invocada (peça 303, p. 4-9), e ressalta que, não obstante a ausência de orientação acerca da fiscalização e da precariedade das diretrizes estabelecidas pelo MTE, os serviços foram executados (dados necessários foram inseridos no Sinprojovem, permitindo a devida identificação dos alunos beneficiados e

comprovando a efetiva prestação dos serviços educacionais contratados) e reconhecidos, conforme atestados emitidos, pelos órgãos estaduais de controle (Auditoria-Geral do Estado - AUGÉ, Controladoria-Geral do Estado - CGE). O TCE/MG ao avaliar as contas do Idene também as aprovou, ademais, o próprio MTE, por ocasião de auditoria realizada em 2010, teria concluído que 'o projeto está sendo executado obedecendo todas as orientações';

c) os documentos descritos na alínea anterior são públicos e, portanto, de acordo com a legislação vigente, dotados de presunção de veracidade e legitimidade, assim, se somados e combinados aos relatórios de fiscalização do Idene suprem os relatórios gerenciais mensais do MTE, demonstrando, por meio de evidências probatórias, o alcance dos objetivos do pacto, ademais, o rigorismo do TCU (profundidade das exigências formais-descritivas) não encontra respaldo nas normas regulamentares;

d) a ausência de oportuna fiscalização faz incidir no caso concreto o instituto da **supressio**, alega a boa-fé objetiva e invoca o REsp 214.680/SP para concluir a impossibilidade de apenação do recorrente.

e) a ausência de nexó entre a conduta e o resultado impõe a aplicação da Súmula 187/TCU, no sentido de dispensar a TCE quando houver dano causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor.

6.3. Por sua vez, o recurso dos recorrentes Deivson Oliveira Vidal e do Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC, está estruturado em três tópicos, a saber: (a) Da contratação do IMDC e de suas subcontratações; (b) Da execução financeira do contrato e da boa e regular aplicação dos recursos no objeto pactuado; (c) Da indevida restituição ao erário ante o cumprimento do contrato e da vedação ao enriquecimento ilícito do ente estatal.

6.4. Em relação à contratação sem licitação, fundado no art. 24, XIII, defende-se que:

a) no TC 033.485/2011, esta Corte Contas entendeu regular a contratação do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social e Educacional do Espírito Santo - IPPES, por dispensa de licitação, pelo Município de Barra de São Francisco, enfatiza que trata-se de situação similar, pois tratava exatamente de Plano de Implementação do Projovem Trabalhador;

b) o TCU, por meio do Acórdão 1.777/2005-TCU-Plenário, entendeu que o Termo de Parceria constitui instrumento jurídico específico criado por lei para regular as relações de parceria entre as Oscips e o Estado e dispensável a licitação;

c) em razão de o IMDC, entidade sem fins lucrativos, qualificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, ter-se consagrado como prestigiado prestador de serviço no ramo da contratação, oferecido preço razoável e compatível com o mercado e demonstrado ter qualificação técnica para executar o objeto, não há que se falar em irregularidade;

d) no que concerne às contratações de prestadores de serviços promovidas pelo 'IMDC com a finalidade de executar o contrato, importante notar que todas essas empresas tiveram que se associar como membros do Instituto, conforme cláusula 4º do seu estatuto, assumindo solidariamente a responsabilidade da execução.

6.5. No tocante a execução financeira, aduzem que:

a) o programa Projovem possui contornos específicos, foi instituído pela Lei 11.129/2005, regulamentado pelo Decreto 6.629/2008, assim, em relação ao Projovem Trabalhador os documentos referentes às prestações de contas estão dispostos no art. 65, parágrafo único do mencionado decreto, e todos foram rigorosamente entregues na prestação de contas ao Idene;

b) a Portaria/MTE 991/2008 somente passou a exigir que o ente parceiro apresentasse a relação de pagamentos efetuados a partir de 2011, após a execução dos PIs ora em discussão não havendo, portanto que se falar em fragilidade da documentação, dessa forma resta evidente que o IMDC cumpriu, conforme pode ser verificado por meio de todas as comprovações físicas da execução do objeto, as obrigações contratuais e apresentou à documentação exigida pela legislação à época dos fatos.

6.6. No que concerne ao enriquecimento ilícito, em síntese, argumenta que, ainda que exista falha na execução financeira, a execução física restou amplamente demonstrada (relatos de órgãos estaduais, e do próprio MTE) e condenar o IMDC e seu presidente a restituir o erário configuraria verdadeiro enriquecimento sem causa. No sentido alegado cita o REsp/STJ 1.596.245/PB e Acórdão-TCU 7424/2016).

6.7. Por fim, fazem menções aos valores regulados pelo Codefat e o valor do contrato celebrado para informar que cumpriram suas obrigações contratuais nos limites de seus esforços.

Análise:

6.8. Entende-se que o exame das razões recursais do recorrente está conectado e precede à avaliação dos questionamentos do ex-Diretor-Geral do Idene. Assim, entende-se que há questão incidental a ser dirimida, para somente depois de resolvida avaliar as questões postas pelo ex-gestor.

6.9. É oportuno, previamente, ao exame das alegações do recorrente rememorar a análise da citação, reproduzida no relatório, que serviu de fundamento para o acórdão condenatório, **verbis**:

‘Análise

173. O item de citação em análise trata da **insuficiência da documentação apresentada para comprovação da execução financeira** do Projovem Trabalhador. Como descrito no item 2.5 do relatório de auditoria, o Idene transferiu integralmente ao IMDC a execução do Projovem Trabalhador relativo aos Planos de Implementação firmados em 2008 e 2009. Assim, a documentação apresentada pela autarquia para comprovar a regular aplicação dos recursos se restringiu às notas fiscais emitidas pelo IMDC.

174. Diante disso, durante a auditoria, solicitou-se a apresentação dos documentos relativos às despesas incorridas pelo IMDC para execução das ações de qualificação contratadas. Para a execução do Projovem Trabalhador relativo ao PI firmado em 2009, foram encaminhados os comprovantes da execução financeira. Relativamente à execução do PI firmado em 2008, não foram apresentados os documentos relativos aos pagamentos efetuados pelo IMDC.

175. A análise dos documentos apresentados para demonstrar a regularidade das despesas relativas ao PI firmado em 2009 evidenciou sua fragilidade, com contratos de objeto genérico, falta de detalhamento das ações a serem desenvolvidas, falta de descrição precisa dos serviços executados nas notas fiscais, além de irregularidades na documentação comprobatória das principais transferências efetuadas pelo IMDC. A partir do exame dos pagamentos feitos pelo IMDC às sete empresas identificadas como principais beneficiárias das transferências, que representaram 63,9% dos valores movimentados, foram constatadas irregularidades na documentação comprobatória de cinco delas, com graves indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação dos recursos. Diante disso, foram impugnados os valores relativos a essas despesas.

176. Quanto ao PI firmado em 2008, diante da falta de comprovação das despesas incorridas, considerou-se que não restou comprovada a aplicação da totalidade dos recursos federais transferidos, excluídos os valores devolvidos ao final de sua vigência.

177. Considerando que cabe ao responsável pela gestão dos recursos federais comprovar sua regular utilização, nos termos dos arts. 70, parágrafo único, e 71, inc. II, da Constituição Federal, do art. 5º, inc. VII da Lei 8.443/1992 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, determinou-se a citação do Sr. Walter Antônio Adão, na condição de gestor dos recursos federais transferidos ao Idene por meio dos Planos de Implementação do Projovem Trabalhador aprovados em 2008 e 2009.

(...)

183. Em razão dos indícios de fraude na documentação comprobatória da execução financeira apresentada pelo IMDC, foi realizada também a citação solidária da entidade contratada e de seu representante legal, Sr. Deivson Oliveira Vidal.

184. Preliminarmente, o IMDC e o Sr. Deivson Vidal buscaram justificar a contratação da entidade por dispensa de licitação, tendo em vista estar certificada como Oscip. No entanto, esses aspectos não estão relacionados ao objeto da citação em análise, que trata da insuficiência da comprovação da regular execução financeira do ajuste, e, por esse motivo, não serão analisados.

185. Da mesma forma, e pelo mesmo motivo, não cabe a alegação trazida pelos responsáveis de que a fiscalização deveria ter se adentrado para a evidência dos instrumentos de execução do Projovem Trabalhador, como inscrições de alunos, frequência, recebimento de lanches, dentre outros, e de que os documentos comprobatórios dessa execução compõem aproximadamente 450 pastas AZs. Esses aspectos dizem respeito à execução física e não estão relacionados ao objeto da citação. Como já relatado, o que motivou a realização da citação foi a falta de demonstração da regularidade execução financeira, com vários indícios de fraudes na documentação apresentada.

186. Assim como o Sr. Walter Adão, os responsáveis citam a existência de manifestações de diferentes órgãos do estado de Minas Gerais, bem como do MTE, que teriam verificado a efetiva execução do Projovem Trabalhador. Esses argumentos, no entanto, também tratam apenas de aspectos relativos à execução física, não adentrando nos questionamentos levantados no relatório de auditoria quanto à execução financeira.

187. Igualmente não merecem acolhida os argumentos apresentados pelos responsáveis de que as aquisições de bens e serviços realizadas pelo IMDC foram feitas por meio de licitações que seguiram o regulamento de compras da entidade, e que os itens de fiscalização e controle da Administração teriam que se limitar aos objetivos e metas pactuados, nos termos das resoluções do Codefat e da Portaria MTE 991/2008.

188. Quanto ao primeiro ponto, trata-se de aspecto formal que não garante a regularidade da aplicação dos recursos, tampouco explica os indícios de fraude levantados no relatório de auditoria. **Quanto ao segundo, não há qualquer sentido em limitar o poder de controle do ente convenente à execução física do objeto. Também faz parte do exame da prestação de contas de qualquer processo de transferência voluntária a demonstração da regularidade da execução financeira, o que inclui a verificação da efetiva aplicação dos recursos no objeto pactuado, o que não ficou demonstrado no caso em exame.**

189. Além dessas justificativas de cunho mais genérico, os responsáveis apresentam algumas alegações mais específicas quanto à situação das empresas contratadas pelo IMDC para a execução do PI firmado em 2009, e informam que os apontamentos de indícios de fraude carecem de aprofundamento.

190. Quanto à PRT, responsável pelos serviços de transporte na execução do Projovem Trabalhador, justificam que foi 'a única empresa que aceitou enfrentar o desafio de executar os serviços em 174 municípios'. Além disso, alegam que os pagamentos em dinheiro foram feitos por solicitação da empresa, em razão da falta de rede bancária em vários municípios atendidos. Com relação à arguição da discrepância do porte da empresa, que no ano de 2009, por exemplo, não possuía nenhum funcionário registrado, informam que isso não impediu a execução dos serviços. Ao mesmo tempo, ressaltam que o IMDC teve muitas dificuldades na gestão desse contrato, já que a PRT por diversas vezes ameaçou não prosseguir com a execução em razão das dificuldades, e que, durante a execução, duas outras empresas tiveram que ser contratadas.

191. Observa-se que os próprios argumentos trazidos pelos responsáveis são contraditórios. Alegam que o porte da empresa, apesar de incompatível com os serviços contratados, não impediu a execução dos serviços. Por outro lado, admitem que, por diversas vezes, a PRT ameaçou não cumprir o contrato, sendo necessária a contratação de duas outras empresas. Esses fatos apenas reforçam a precariedade da execução.

192. Também não ficou devidamente esclarecida a relação que se pretendeu estabelecer entre a rede bancária nos municípios onde o transporte deveria ser realizado e os pagamentos em dinheiro (quatro pagamentos de mais de R\$ 820 mil cada um). O beneficiário dos pagamentos

era um só, a PRT, que certamente possuía uma conta bancária. Esse crédito em conta corrente poderia ter sido feito na conta indicada pela empresa, independente das localidades onde ela tivesse que prestar os serviços.

193. Os responsáveis também não lograram esclarecer as reduções de valor do contrato firmado com a empresa Sol Nascente Serviços e Representação Ltda, contratada para fornecimento de insumos para as aulas práticas, tampouco explicaram os fatos levantados com relação à incompatibilidade do porte da empresa com o objeto contratado, ou as ressalvas quanto à sua situação cadastral junto ao estado de Minas Gerais.

194. No que tange à contratação da empresa AOM - Indústria e Comércio de Confecções, que teria fornecido camisetas e mochilas, os responsáveis alegam que os preços pagos pelo IMDC não podem ser comparados com aqueles orçados pela Secretaria de Trabalho do Estado de Minas Gerais - Sete/MG. Adicionalmente, informam que, quando de sua contratação, a empresa apresentou todos os documentos habilitatórios requeridos.

195. Ressalte-se que, no relatório de auditoria, as diferenças de preços observadas entre o contrato firmado pelo IMDC e os orçamentos da Sete-MG não foram considerados uma irregularidade, diante da falta de informações e evidências mais concretas. No entanto, diversas informações quanto ao porte da empresa, que possuía apenas um funcionário registrado em 2010, indícios de fraude associadas à compra de CNPJ pela internet, saques em dinheiro e ressalvas em sua situação cadastral junto ao estado de MG, foram relatadas. Para esses fatos, considera-se que a alegação dos responsáveis de que a empresa apresentou os documentos habilitatórios é insuficiente, já não esclarece cada um dos pontos questionados.

196. Considera-se que os responsáveis não conseguiram esclarecer, também, as irregularidades apontadas com relação à Gráfica Indianara. O IMDC e o Sr. Deivson Vidal alegam, genericamente, que os valores praticados foram aprovados pelo Idene, e que não se pode falar em superfaturamento sem examinar os prazos de fornecimento, a diversidade dos arcos e a qualidade de impressão. No entanto, não trazem documentos que justifiquem a razoabilidade dos preços pagos, a incompatibilidade do porte da empresa com o objeto contratado, os saques em espécie e as ressalvas na situação cadastral da empresa junto ao estado de MG.

197. Os responsáveis alegam ainda que as rubricas aprovadas nos planos de implementação são meras referências, e que alterações são naturais diante da complexidade da execução. Esses argumentos, todavia, também não explicam os indícios de fraude apontados na documentação apresentada para comprovar a execução financeira.

198. Quanto aos argumentos relatados nos itens 163 a 171, tratam-se de aspectos novamente relativos à execução física, que não estão relacionados ao objeto da citação.

199. Destaque-se que os documentos juntados à defesa, descritos no item 172, não trouxeram elementos diferentes daqueles que já haviam sido analisados durante a auditoria, e, portanto, não esclarecem as irregularidades relatadas.

200. Cumpre mencionar que, em setembro de 2013, foi deflagrada a Operação Esopo, da Polícia Federal que investiga o envolvimento do IMDC em desvio de recursos públicos na execução de convênios e congêneres, em especial relativos ao Projovem Trabalhador no estado de MG.

201. Por todo o exposto, considera-se que as justificativas apresentadas são insuficientes para afastar a irregularidade apontada.

6.10. Ainda no relatório, o voto condutor deixou registrado, **verbis**:

‘8. Não obstante a proposta de mérito formulada pela SecexPrevidência e endossada pelo **Parquet** especializado, solicitei, nos termos do Despacho da peça 250, àquela unidade instrutiva esclarecimentos adicionais acerca da documentação referente à execução financeira e física do Projovem apresentada pelo IMDC e pelo Sr. Deivson Oliveira Vidal (Contrato 18/2009: peças 71/81; Contrato 03/2010: peças 110/113, 115/169, 170/227 e 229/232), especificamente sobre:

8.1. eventual nexó de causalidade entre os recursos federais repassados pelo Idene ao IMDC

para execução do Projovem Trabalhador e as possíveis despesas realizadas;

8.2. possível vinculação das listas de frequência de alunos ao Contrato 3/2010 e a abrangência ou não das listas de alunos qualificados à totalidade dos cursos de qualificação contratados e executados, identificando a quais e quantos cursos se referem, explicitando se tais documentos são ou não hábeis a comprovar a realização dos cursos.

9. Na instrução da peça 251, a unidade técnica, após reexaminar o acervo probatório dos autos, concluiu que a documentação apresentada pelos responsáveis não guarda nexos de causalidade com os objetos pactuados; portanto, não atesta a execução financeira nem a física do Projovem Trabalhador.

10. Os documentos oferecidos pelos responsáveis para demonstrar a regularidade das despesas, referentes ao Plano de Implementação de 2009, evidenciaram contratos de objeto genérico, falta de detalhamento das ações a serem desenvolvidas e de descrição precisa dos serviços executados nas notas fiscais, dentre outras falhas. Sobre o Plano de Implementação de 2008, a unidade instrutiva observou a ausência de comprovação das despesas incorridas pela totalidade dos recursos federais transferidos, deduzidos os valores devolvidos ao final da vigência do ajuste.

11. A respeito da execução física, conclui que 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.

12. Assim, a unidade técnica ratifica o encaminhamento constante do item 6 deste Relatório, com o acréscimo de que as contas do IMDC e dos Srs. Deivson Oliveira Vidal e Walter Antônio Adão sejam julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992 (peça 251).

13. O *Parquet* especializado, representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifesta-se de acordo com a proposta da unidade técnica, enfatizando que os responsáveis IMDC e Srs. Deivson Oliveira Vidal e Walter Antônio Adão respondem solidariamente pelo débito apurado (peça 254).⁷

6.11. O voto condutor, no que concerne ao exame da execução financeira acompanhou a proposta elaborada pela unidade instrutiva, do qual se destaca os seguintes trechos, *verbis*:

‘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:

‘34. É a demonstração da execução financeira, por meio de documento hábil, que permitirá a formação do nexo 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:

(...)

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.

(...)

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.

(...)

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 terem 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 proferi (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.”

6.12. Da atenta leitura do relatório e do voto condutor, em especial dos trechos transcritos acima, constata-se que o cerne das irregularidades, que sustentaram a condenação do IMDC, consistiu na ausência de comprovação da execução financeira.

6.13. Vale, ainda, lembrar a constatação de que a execução das ações de qualificação dos Planos de Implementação de 2008 e 2009, inicialmente, firmados com o Idene foram integralmente ‘repassadas’ ao IMDC, por meio dos Contratos 18/2009 e 03/2010.

6.14. De início e de forma proposital, o verbete ‘repassadas’ foi colocado entre aspas, pois, conforme desenvolvido nesta instrução, há diferença jurídica relevante do termo ‘repassadas’ para ‘contratadas’ perante o IMDC, no tocante as ações de qualificação dos Planos de Implementação - PIs referentes aos anos de 2008 e 2009.

6.15. Para se imputar o débito ao ‘contratado’ (IMDC), entende-se que o pacto celebrado deva ser tratado como instrumento de direito público e ao contratado se aplicar os efeitos jurídicos de gestor de recursos públicos. Embora não explicitado, depreende-se ter sido a lógica jurídica adotada pelo *decisum* condenatório. Adotou-se a premissa de que os recursos foram ‘repassados’ ao IMDC, assim, nessa respeitável construção, o IMDC teria atuado como gestor de recursos e não como contratado. Dessa forma, como administrador de recursos públicos deve se sujeitar as normas de direito público e se obriga a prestar contas conforme esta legislação.

6.16. Entende-se que a adoção desta linha de raciocínio para se aperfeiçoar juridicamente, necessariamente, passa pela necessidade de se demonstrar a simulação de negócio jurídico entre o Idene e o IMDC, concernente na celebração dos Contratos 18/2009 (peça 61, p. 86-96 do TC 031.247/2011-3 - apenso) e 03/2010 (peça 61, p. 27-37 do TC 031.247/2011-3 - apenso).

6.17. Ao se examinar o conteúdo material dos Contratos 18/2009 e 03/2010 celebrados entre o Idene e o IMDC, percebe-se que os instrumentos possuem características de instrumentos públicos, sujeitos as normas de direito público. A nosso sentir, os instrumentos celebrados simulam um contrato, espécie jurídica de direito público ou privado, cujos partícipes possuem interesses contrapostos.

6.18. As disposições ‘contratuais’ (Contratos 18/2009 e 03/2010) indicam que os pactos se assemelham muito mais a um termo de parceria, ou termo de compromisso ou a qualquer outro instrumento regido por normas de direito público, do que a um contrato, nos quais os interesses são antagônicos. Para sustentar tal interpretação podem ser citadas, em especial, a cláusula terceira (dois contratos); a cláusula sétima (dois contratos), cláusula oitava (Contrato 18/2009), cláusula nona (Contrato 03/2010) e cláusula décima (dois contratos).

6.19. Nota-se dos dispositivos citados, exigências típicas de instrumentos de natureza pública como movimentação de recursos em conta específica, prestação de contas nos moldes das legislações de direito público e, inclusive a inserção de previsão (cláusula décima, III do Contrato 18/2009) de inscrição do Idene, caso não cumpra suas obrigações ‘contratuais’, como inadimplente, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

6.20. Dessa forma, entende-se que os instrumentos celebrados são formalmente contratos, mas materialmente pactos que deveriam ser regidos por normas de direito público com todas as suas consequências jurídicas, inclusive com a possibilidade de se imputar débito pela ausência de comprovação da aplicação de recursos por meio de documentação idônea.

6.21. Dessa forma, entende-se que houve, sim, simulação, mas a aventada simulação e a desconstituição do instrumento formalmente definido como contrato, e para que sejam, plenamente, válidas todas as constatações do acórdão condenatório, deve ser demonstrada e submetida ao contraditório. *In casu*, conforme demonstrado acima, o negócio jurídico de fato celebrado foi transferência de recursos públicos para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com o intuito de que o próprio IMDC administrasse os recursos públicos, assim, não deve prevalecer a formalidade e a natureza de contrato atribuída ao pacto.

6.22. No caso em questão, houve um negócio jurídico simulado, e nos termos da legislação civil que dispõe sobre a simulação de negócios jurídicos deve a questão ser avaliada.

6.23. Dispõe o art. 167, II, do Código Civil, *verbis*:

‘Art. 167. É nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma.

§ 1º Haverá simulação nos negócios jurídicos quando:

(...)

II - contiverem declaração, confissão, condição ou cláusula não verdadeira;’

6.24. Contudo, a simulação além de demonstrada deve estar sujeita ao contraditório e este a nosso sentir é o vício do acórdão. Não se verificou de forma expressa a aventada questão na citação (simulação do negócio jurídico, celebração de contrato, ao invés de, por exemplo, termo de parceria ou outro instrumento que sujeita o parceiro as normas de direito público), o que desde já afasta sua invocação em sede recursal.

6.25. A tese de simulação poderá vir a prevalecer e mantidas todas as demais constatações, com as quais se concorda, se anulado o acórdão e ouvido os responsáveis pela simulação do negócio jurídico, que é o que se propõe.

6.26. Entende-se que para que os fundamentos da condenação sejam mantidos, há que se anular o acórdão recorrido e ouvir em contraditório, tanto o gestor, como o recorrente em relação a eventual simulação do negócio jurídico.

6.27. Por outro lado, caso se entenda inexistir a simulação e se tratar de contrato, a nosso sentir, não haveria ‘repasses’, no sentido de transferência de recursos públicos, mas pagamentos por serviços executados ou não, decorrentes de adimplemento contratual. Na mesma toada haveria que se discutir se o inadimplemento de outras cláusulas contratuais diversas da inexecução do objeto, como ausência de demonstração financeira, teria a mesma consequência jurídica dada pelo acórdão, que consistiu na imputação do débito.

6.28. Entende-se, nesta hipótese, que o tratamento jurídico a ser dado a questão seria diverso, pois a celebração de contrato não vincularia o contratado às normas de direito de direito público, mas tão somente às normas contratuais, assim, em que pese ter havido descumprimento contratual, o efeito jurídico não seria o débito, sob pena de enriquecimento sem causa, mas a verificação de se o objeto foi ou não executado.

6.29. Se a natureza do instrumento for contratual, a questão não se resolve aplicando ao terceiro contratado a condição de gestor ou administrador de recursos públicos, mas a de contratado, e o inadimplemento contratual deve ser quantificado de acordo com a inexecução do objeto.

6.30. No caso concreto, repita-se, se prevalecer o entendimento de ser contratual a relação, entende-se que o débito somente se justificaria se demonstrada a inexecução do objeto, seja parcial ou total. O descumprimento de outras cláusulas, a exemplo, da ausência de demonstração financeira, da prestação de contas e movimentação de recursos em conta corrente específica, implicaria em penalidades pecuniárias previstas no ajuste e não à imputação de débito ao contratado

6.31. Assim, assistiria razão ao recorrente ao afirmar a correta execução do objeto, dever-se-ia verificar se o objeto foi executado, fato este que não foi fundamento da condenação.

6.32. Os fundamentos da condenação, conforme já exposto, poderiam, sim, levar a outro tipo de pena, mas não a imputação do débito. É possível pensar na seguinte situação hipotética, qual seja, o estado de Minas Gerais, nos mesmos moldes dos Contratos 18/2009 e 03/2010, contrata o IMDC para construção de uma escola, após construída, o IMDC (contratado, o qual recebeu recursos pela contraprestação, construção da escola) não apresentou as prestações de contas dos recursos gastos, nem demonstrou o nexo conforme estabelecido no termo contratual, mas adimpliu com o objeto, pergunta-se, tratando de contrato, conforme tratado até então, é causa para imputação

de débito? A nosso sentir, caso assim se proceda estar-se-ia a ocorrer enriquecimento sem causa da Administração.

6.33. Por isso, se se entender ser contratual a relação entre Idene e IMDC deve ser apurada a execução ou a inexecução do objeto dos Termos de Implementação, o que impõe a devolução à unidade técnica de origem para averiguação e quantificação do **quantum** a ser imputado.

6.34. Conforme registrado acima, o voto condutor deixou registrado e solicitou manifestação da unidade técnica instrutiva sobre a execução física, contudo, não há como utilizar das suas conclusões para eventualmente fundamentar a inexecução física, pois não foram submetidas ao contraditório, o que da mesma forma demandaria o saneamento dos autos.

6.35. Entende-se que o exame das razões recursais do ex-gestor está conectado e dependente da avaliação e da proposta definitiva dos questionamentos do instituto contratado. Assim, entende-se haver circunstâncias objetivas e os efeitos do provimento do recurso do IMDC e a proposta de anulação devem ser estendidos ao Sr. Walter Antônio Adão, nos termos do art. 281 do Regimento Interno.

6.36. Ante o exposto, entende-se que os pactos constituídos e denominados de contrato (Contratos 18/2009 e 03/2010) possuem a natureza, seja qual nome se dê, dos ajustes que permitem a transferência de recursos públicos para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com o intuito de que a própria OSCIP administrasse os recursos públicos, e, portanto, não deve prevalecer a formalidade e a natureza de contrato atribuída aos pactos. Contudo, tal questão (simulação do negócio jurídico firmado entre Idene e IMDC) deve ser submetida ao contraditório, o que não se verificou nos autos, e, por isso, deve ser anulado o acórdão para que tanto o recorrente como o ex-gestor possam se manifestar sobre o assunto.

6.37. Por outro lado, há outros entendimentos possíveis, além dos dois desdobramentos já analisados, quais sejam:

6.38. A um, pode-se entender que não há vício na ausência de oitiva do recorrente pela simulação ou mesmo simulação, e, além disso, deve-se tratar o instrumento como pacto sujeito as normas de direito público, nas quais é fundamento para o débito a correta prestação de contas e o necessário nexos causal conforme requerido no termo celebrado.

6.39. Nessa linha de entendimento, não há que se falar em execução do objeto, pois não foi este o fundamento das condenações, conforme exposto no item 6.11 desta instrução, transcrito do relatório e voto do acórdão recorrido. Há prevalecer o entendimento mencionado (ausência de vício e pacto tratado como instrumento de direito público), afasta-se as alegações expostas relacionadas tanto a execução correta do objeto como da ausência de fiscalizações por parte do repassador de recursos.

6.40. Também, se assim entendido, os demais argumentos não prosperam, a obrigação de apresentação de contas é do gestor de recursos públicos, logo, incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados.

6.41. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

6.42. Cabe ainda destacar decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 13/10/1982, relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa transcreve-se a seguir:

‘MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. **EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO**

ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO' (grifos acrescidos).

6.43. Afasta-se também a alegação acerca da dispensa de licitação na contratação do IMDC, pois, conforme descrito no item 2.2 desta instrução, a dispensa, em si, não foi fundamento para condenação, mas a transferência integral a terceiros da execução do objeto, destaca-se trecho do voto condutor, **verbis**:

‘125. Cumpre esclarecer ainda que, ao contrário do alegado pelo Sr. Walter Adão, o Acórdão 406/2010-TCU, em que pese tratar de processo relativo a convênio, é aplicável ao caso em exame. Apesar de as transferências do Projovem Trabalhador não serem feitas por meio de assinatura de termo de convênio, sua natureza é a mesma de um convênio, uma vez que há a transferência de recursos federais para execução de uma ação de interesse recíproco, em que o ente parceiro deve zelar pelo alcance dos objetivos e pela regular aplicação dos recursos. A transferência se dá ao Estado em razão de suas características peculiares e específicas. Se admitido como regular o repasse integral do ajuste para um terceiro, não haveria necessidade da intermediação do Estado nesse processo.’

6.44. No tocante ao argumento no sentido de que os prestadores de serviços tiveram que se associar ao IMDC em nada socorre ao recorrente, pois, não muda as irregularidades encontradas e nem comprova a regular aplicação dos recursos.

6.45. Ademais, as demais razões sobre a execução financeira são insuficientes para reverter as irregularidades descritas, examinadas e apontadas nos itens 171 a 199 do voto condutor, as quais se utiliza como razões de convicção.

6.46. A dois, pode-se entender que não há vício na ausência de oitiva do recorrente pela simulação, e, além disso, deve-se tratar o instrumento como contrato e que a ausência denexo e da correta prestação de contas enseja débito ao contratado (IMDC), ainda que tenha havido execução do objeto e adimplemento do principal. Caso se prevaleça tal entendimento, valem as mesmas considerações realizadas para o primeiro desdobramento.

7. Da Transferência integral a terceiros para execução dos planos de implementação firmados pelo Idene em 2008 e 2009, da autorização para a contratação direta do IMDC para a execução integral do Projovem Trabalhador no Estado de MG com fundamento no art. 24, inc. XIII, da Lei 8.666/1993 e do acompanhamento insuficiente das ações de qualificação por parte do Idene.

7.1. Defende-se, em síntese, no recurso de Walter Antônio Adão, que:

- a) a execução do Projovem Trabalhador não é feita por meio de convênio, o Projovem se operacionaliza por meio de termo de adesão, em que as regras são pré-estabelecidas pelo MTE,
- b) as normas que regulam o Projovem, a transferência no termo de adesão e a contratação de serviços de terceiros, sem limites, para a execução estão previstas em regulamentos do MTE (arts. 10, XII, XIV e XV da Portaria MTE 991/2008), conforme reconhecido pelo próprio relatório, dessa forma, não pode ser penalizado por seguir as normas fixadas pelo próprio órgão federal e seguir orientação do órgão jurídico interno;
- c) nos termos dos arts. 52 e 60 do Decreto 6.629/2008 e art. 9º, I e VII, Portaria 991/2008, cabia ao Idene tão somente o monitoramento e avaliação do programa;
- d) não há irregularidade na absorção, por meio de contrato, das atividades fim do Projovem pelo IMDC, entidade reconhecida como Oscip e que, portanto, apesar de privada, passa a ser qualificada como pública para prestar serviços públicos por meio de regime especial.
- e) o IMDC, estaria dispensado de se submeter a procedimento licitatório, em virtude de dispensa

prevista para esse tipo de organização na Lei Estadual 14.870/2003, ademais, a contratação foi submetida a assessoria jurídica da autarquia estadual que a aprovou, atestando a ausência de dolo do recorrente.

f) as suas atribuições no Idene, Diretor e Vice-Diretor, não se confundem com as competências de fiscalização atribuídas aos agentes técnicos do Idene, de acordo com a estrutura organizacional da autarquia, o dever de acompanhar e avaliar de forma eficiente o cumprimento das ações no âmbito dos contratos 18/2009 e 3/2010, competência ao Diretor Técnico do Instituto, aos coordenadores e à Gerente do Programa,

g) o vínculo institucional do ex-diretor-geral e o Idene impunha que a ele cabia desempenhar, exclusivamente, atribuições de caráter governamental na assinatura dos PIs, e atuar como mandatário da sociedade, já que o ato de formalização da avença não se confunde com atos de fiscalização confiados a outros servidores.

h) não pode ser responsabilizado por atribuições ou atos administrativos de outros servidores, invoca o princípio da confiança e registra que técnicos do Idene emitiram relatórios a cada parcela paga ao IMDC, atestando a execução dos serviços, e que ele, na condição de diretor, está protegido pela aparente regularidade dos pronunciamentos. Ademais, não havia, especialmente no contexto de um programa de tamanha envergadura, elemento capaz de subtrair a aparência de veracidade dos relatórios elaborados.

7.2. Conclui afirmando que (i) há nexos entre a natureza da instituição e o objeto, (ii) o preço para o programa é compatível com os valores de mercado (realização de pesquisa em cinco entidades) e parâmetros estabelecidos pelo MTE.

Análise:

7.3. O exame acerca da simulação de negócio jurídico se aplica ao ex-gestor do Idene. Conforme já avaliado nesta instrução, entende-se ter havido simulação de negócio jurídico e celebração de um contrato (forma) que em sua essência se caracteriza por termo de adesão, termo de compromisso, termo de parceria, enfim, de instrumento público que permite transferência a particulares de recursos para execução de objetos relacionados à política pública. Contudo, tal questão não foi submetida ao contraditório e, por isso, conforme já proposto, também em relação ao ex-gestor, o acórdão deve ser anulado.

7.4. Caso se entenda que a transferência de fato tinha a natureza de contrato, também são válidas as mesmas considerações realizadas em relação ao IMDC e se deve apurar se houve ou não execução do objeto e no caso de inexecução a definição do **quantum** deve ser imputado.

7.5. Pelo exposto, entende-se aplicável o mesmo entendimento feito em relação ao IMDC já exposto e reiterado na conclusão abaixo.

7.6. Contudo, se se entender de forma diversa, valem as análises já empreendidas em item precedente, sem prejuízo de mencionar que a responsabilidade do gestor do Idene em relação a transferência integral dos recursos deve de qualquer forma ser mantida pelos exatos termos dos parágrafos 120 a 129 do voto condutor, com os quais se concorda e se utiliza como razões de convicção.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não subsiste a responsabilidade de Carlo Roberto Simi pela ausência de fiscalização do convênio celebrado entre SPPE/MTE e o Estado de Minas Gerais;

b) os pactos constituídos e denominados de contrato (Contratos 18/2009 e 03/2010) possuem a natureza, seja qual nome se dê, dos ajustes que permitem a transferência de recursos públicos para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com o intuito de que a própria OSCIP administrasse os recursos públicos, e, portanto, não deve prevalecer a formalidade e a natureza de contrato atribuída aos ajustes formalmente firmados. Contudo, tal questão (simulação do negócio jurídico firmado entre Idene e IMDC) deve ser submetida ao contraditório, o que não se

verificou nos autos, e, por isso, deve ser anulado o acórdão para que tanto o recorrente como o ex-gestor possam se manifestar sobre o assunto.

Com base nessas conclusões, propõe-se **dar provimento ao recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RIC/TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento **para anular o acórdão recorrido**, em função da ausência de contraditório sobre a simulação de negócio jurídico, **restituindo os autos ao Relator da decisão impugnada**, para as providências necessárias ao saneamento e novo julgamento do processo;

b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.”

8. O diretor da subunidade, por sua vez, emitiu parecer divergente, exarado nos seguintes termos (peça 347):

“Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial oriunda da conversão do TC 031.247/2011-3, determinada pelo Acórdão 2.175/2012 - Plenário, referente à auditoria 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 avaliar os procedimentos adotados pelo órgão concedente na liberação dos valores.

2. Exsurge dos autos que os valores foram confiados ao Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene), que a seu turno transferiu integralmente os Planos de Implementação ajustados em 2008 e 2009 junto ao MTE, no valor global de R\$ 30.525.600,00, ao Instituto Mineiro de Desenvolvimento e Cidadania - IMDC (denominação alterada posteriormente para Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania - IMDC), por meio dos Contratos 18/2009 e 03/2010 (peça 50, págs. 124-134 e peça 51, págs. 142-155, ambas do TC 031.247/2011-3).

3. Por meio do Acórdão 2.175/2012 - Plenário, que analisou o relatório de auditoria, restou determinada a citação solidária dos responsáveis em razão da insuficiência da documentação apresentada para comprovar a correta aplicação dos recursos, havendo indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação dos recursos federais, bem como audiência dos gestores em razão da: 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.

4. Após regular processamento desta Tomada de Contas Especial, os recorrentes não lograram êxito em afastar as irregularidades que lhes foram atribuídas, sendo suas contas julgadas irregulares com a consequente imputação de débito e multa, nos termos do Acórdão 2.619/2016 - Plenário.

5. Nesta etapa processual, examinam-se recursos de reconsideração interpostos por Walter Antônio Adão (Diretor e Vice-Diretor do Idene), Deivson Oliveira Vidal (Presidente do IMDC), Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC e Carlo Roberto Simi (Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE/MTE).

6. Ao examinar as razões recursais o auditor-instrutor propõe conhecer dos recursos e, no mérito, dar-lhes provimento para: i) afastar a multa imposta a Carlo Roberto Simi, porquanto as circunstâncias atenuantes mostram-se suficientes; e ii) anular o acórdão recorrido em razão de ter havido simulação no negócio jurídico pactuado entre o Idene e o IMDC, visto que embora o ajuste tenha sido denominado contrato (Contratos 18/2009 e 03/2010), o que houve de fato foi a celebração de instrumento jurídico de natureza pública, sujeito às normas de direito público, o que, no entanto, não foi objeto de contraditório, o que invalida o acórdão (item 8, da instrução precedente).

7. Com as devidas vênias, diverge-se da solução alvitrada pelo Auditor, pelos motivos que seguem:
8. Quanto à situação específica de Carlo Roberto Simi, então Secretário de Políticas Públicas de Emprego - SPPE/MTE, multado em R\$ 20.000,00, com espeque no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, extrai-se dos autos que sua condenação foi motivada pela insuficiência ou ausência de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego nos Planos de Implementação de 2008 e 2009.
9. Em sua defesa, o recorrente alude à adoção de um conjunto de providências cujo objetivo foi o de intensificar a fiscalização das transferências voluntárias realizadas pela SPPE/MTE durante sua gestão, não obstante a existência de fatores externos, como greve de servidores, ausência de estrutura administrativa e escassez de recursos.
10. Neste ponto, não assiste razão ao recorrente, haja vista que as alegações ora trazidas, que nada acrescentam às já analisadas por esta Corte de Contas, não possuem o condão de alterar o juízo anteriormente formado, mormente em razão de não se referirem especificamente ao Programa em questão. Veja-se, a propósito, trecho do relatório, acolhido pelo relator *a quo*, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer:
- ‘89. Já Carlo Roberto Simi argumenta que a supervisão foi prioridade em sua gestão e que ele implantou uma série de alterações em procedimentos para melhorar os controles (itens 77 e 79). Alguns documentos juntados por Carlo Simi, como criação de grupo de trabalho específico (2009) e elaboração de manual de monitoramento e supervisão (2010), revelam que foram tomadas iniciativas no sentido de tentar aprimorar os procedimentos de supervisão da execução dos convênios do PNQ.
90. No entanto, não é possível ver os reflexos desses trabalhos no caso específico em análise, que trata dos PIs firmados com o estado de MG em 2008 e 2009. Trata-se de iniciativas tomadas após ou concomitantemente à execução dos PIs firmados com o Idene, não sendo possível identificar as medidas concretas de supervisão e monitoramento tomadas nos casos específicos ora em análise.
91. Quanto ao argumento de que foi enviado ofício cobrando do estado de MG o envio de relatórios gerenciais mensais, conforme previsto no art. 32, inc. I da Portaria 991/2008 (item 80 desta instrução), constata-se que ele foi enviado apenas em 30/11/2011, no curso do trabalho de auditoria realizado pelo TCU, e referia-se ao PI firmado em setembro de 2011. Não foi demonstrada a cobrança dos citados relatórios quanto aos PIs firmados em 2008 e 2009, que, na data do envio do referido ofício, já estavam encerrados (peça 52).
92. Da mesma forma, apenas em outubro de 2011, já após o início da auditoria realizada pelo TCU, houve o envio de comunicado a órgãos externos para compor o Comitê Gestor do Projovem, apesar de a exigência já estar prevista nos normativos desde 2008 (vide peça 53).
93. Os responsáveis alegam também que o monitoramento seria realizado pelo ente parceiro junto às entidades executoras e os relatórios elaborados seriam encaminhados ao MTE. Além disso, os convenentes e as entidades executoras teriam por obrigação alimentar o sistema Sinprojovem com dados das turmas, dos alunos, etc. e esses dados seriam verificados pelo MTE (itens 73, 74 e 80).
94. A obrigação dos convenentes de acompanhar e monitorar a execução das ações não elimina a obrigação da supervisão e fiscalização por parte da SPPE. A Portaria MTE 991/2008 prevê, em seu art. 9º, inc. I e VII, e no art. 31, que compete à SPPE supervisionar, em conjunto com as SRTE, a execução do Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã, além de exercer a atividade normativa, o controle e a fiscalização sobre a execução do PI. Já o art. 33, estabelece que as SRTEs executarão, em articulação com a SPPE/MTE, atividades de acompanhamento descentralizado *in loco* dos PIs. Além disso, não se demonstrou a realização das três visitas previstas nas notas técnicas que aprovaram os dois PIs. Tampouco foram apresentadas evidências no sentido de que os dados constantes do Sinprojovem eram efetivamente acompanhados pela SPPE.

Conclusão

95. Observa-se que os responsáveis não demonstraram terem lançado mão dos mecanismos de supervisão previstos nas normas. No caso dos dois planos de implementação em análise, não houve realização de visitas *in loco* por parte da SRTE. Da mesma forma, não houve o envio de relatórios gerenciais mensais pelo Idene, não tendo havido cobrança do MTE no sentido de que o ente parceiro regularizasse essa pendência. Outro ponto constatado foi a não constituição do Comitê Gestor pelo MTE, termos do art. 9º, § 1º, inc. III, da Portaria MTE 991/2008.

96. Além, alguns dos argumentos apresentados, em especial aqueles que relatam problemas com pessoal e recursos materiais, evidenciam que o MTE estava operando acima de sua capacidade operacional, o que inviabilizava o controle efetivo das transferências voluntárias, seja na fase de celebração, seja no acompanhamento e fiscalização da execução'

11. Desse modo, é de se observar que não há inovação nas alegações recursais, sendo que todas as circunstâncias envolvidas no caso concreto já foram devidamente ponderadas pelo relator *a quo*. Assim, não manejando o responsável argumentos sólidos a desqualificar a irregularidade que lhe foi atribuída, não se vê motivos para o afastamento da sanção imposta pelo plenário desta Casa.

12. Relativamente à suposta simulação de negócio jurídico, novamente diverge-se do encaminhamento proposto por Auditor, porquanto o *nomen iures* dado a avença é irrelevante, devendo prevalecer, por óbvio, o que fora pactuado entre as partes. Nesse sentido, a inadequada denominação dada à avença não se presta a modificar a natureza jurídica dos termos livremente ajustados entre os subscritores.

13. Colhe-se das disposições pactuadas exigências típicas de instrumentos de direito público, a exemplo da movimentação de recursos em conta específica, consoante entabulado nos dois contratos em sua Cláusula Sétima; restituição ao Idene dos recursos não utilizados e/ou não aprovados, com a conseqüente instauração de Tomada de Contas Especial, consoante Cláusula Oitava do Contrato 18/2009; e prestação de contas nos moldes da legislação de direito público, aduzindo acerca da possibilidade de inscrição do IMDC no SIAFI em caso de não apresentação ou não aprovação da prestação de contas, nos termos da Cláusula Décima do Contrato 18/2009 e Nona do Contrato 03/2010 (peça 50, págs. 124-134 - Contrato 18/2009; e peça 51, págs. 142-155 - Contrato 03/2010, ambas do TC 031.247/2011-3).

14. Nessa perspectiva, não se mostra adequada a tese suscitada por Auditor, haja vista que resta evidenciado que o Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania - IMDC atuou, ainda que indevidamente, como verdadeira *longa manus* do Idene, assumindo para si o encargo de bem gerir o recurso público federal, nos termos da legislação aplicável à Administração Pública.

15. Superada a questão quanto à suposta simulação de negócio jurídico, observa-se que o cerne das irregularidades atribuídas aos Srs. Walter Antônio Adão (Diretor e Vice-Diretor do Idene), Deivson Oliveira Vidal (Presidente do IMDC) e ao Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC é que não restou comprovada a execução física e financeira do objeto da avença, qual seja, qualificar os jovens para o mercado de trabalho, bem como a existência de indícios de fraude na contratação de fornecedores.

16. Cabe rememorar, no ponto, a análise empreendida pelo relator *a quo*, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, em seu voto:

‘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 proferi (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, 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.’

17. A fim de descaracterizar as imputações que lhes foram dirigidas os recorrentes argumentam, em síntese, que: não podem ser responsabilizados pelos problemas generalizados na execução do programa nacional; que não houve fiscalização adequada por parte do concedente; que a contratação do IMDC por meio de dispensa de licitação foi adequada; e que não houve dano, visto que os valores foram devidamente aplicados no objeto.

18. Como se depreende da defesa, os responsáveis limitam-se a alegações genéricas que não infirmam o juízo anteriormente formado, mormente pela ausência de prova documental a estabelecer o necessário nexo entre os recursos federais repassados ao IMDC e as despesas supostamente incorridas na execução do objeto. Ademais, não trazem elementos aptos a mitigar os fundados indícios de fraude na contratação de fornecedores, nem são capazes de afastar a responsabilidade solidária do gestor do Idene pelo repasse irregular dos recursos ao IMDC e pela falta de acompanhamentos das ações de qualificação, consoante exaustivamente demonstrado por este tribunal, o que o justifica sua condenação em solidariedade no débito encontrado.

19. Cumpre destacar, neste aspecto, que são válidas às análises empreendidas por Auditor, constantes dos itens 6.38 a 6.45 e 7.6 (instrução precedente), que admite que uma vez desconsiderada a hipótese de uma eventual nulidade, permanecem incólumes às imputações atribuídas aos recorrentes, pois que não carregam elementos a infirmar as conclusões do acórdão em discussão.

20. Assim sendo, opina-se pela manutenção *in totum* do acórdão recorrido, visto que os

responsáveis não lograram êxito em descaracterizar as imputações que lhes foram imputadas e não se vislumbra a existência de qualquer nulidade a macular o presente processo, haja vista que ainda que, por hipótese, fosse este o caso, aplicar-se-ia à situação o princípio *pas de nullité sans grief*, que preconiza que não há nulidade sem prejuízo, pois os responsáveis, além de, em nenhum momento, alegarem tal nulidade, tiveram a oportunidade de participar ativamente dos autos e desqualificar as irregularidades que lhes foram atribuídas.

21. Nessa linha, apenas a título argumentativo, uma vez que o caso concreto não se amolda à situação, colaciona-se aresto do e. STF, cuja ementa aduz que referido princípio aplica-se, inclusive, às nulidades absolutas (HC 85.155/SP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJU 15.04.05):

HABEAS CORPUS. PROCESSO PENAL. TRÁFICO ILÍCITO DE ENTORPECENTES. PROCEDIMENTO. LEI 10.409/2002. NULIDADE. PREJUÍZO. 1. **A demonstração de prejuízo, a teor do art. 563 do CPP, é essencial à alegação de nulidade, seja ela relativa ou absoluta, eis que, conforme já decidiu a Corte, ‘o âmbito normativo do dogma fundamental da disciplina das nulidades - pas de nullité sans grief - compreende as nulidades absolutas’** (HC 81.510, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, unânime, DJ de 12.4.2002). 2. Ordem indeferida. (grifos nossos).

22. Por todo o exposto, com as vênias por divergir da instrução precedente, eleva-se à consideração superior a seguinte proposta:

- a) conhecer dos recursos e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.”

9. O dirigente da unidade acompanhou a análise e encaminhamento exarados na instrução do auditor federal (peça 348), enquanto o representante do Ministério Público junto ao TCU, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se em concordância com a análise exarada pelo Diretor da Serur à peça 347, de cujo parecer transcrevo o trecho que expõe seus argumentos analíticos (peça355):

“Após examinar os autos, peço vênias para divergir do titular da unidade instrutora por considerar que o diretor técnico apresentou a solução mais consentânea para o caso vertente. Conforme bem assinalado no pronunciamento de peça 347, reputo não ter ocorrido o alegado vício de simulação nos negócios jurídicos firmados entre o Idene e o IMDC. A meu ver, houve mero equívoco na denominação do termo celebrado entre as partes, uma vez que os pactos continham disposições e cláusulas de natureza jurídica pública. Sobre o assunto, vale registrar as seguintes considerações tecidas pelo diretor (peça 347, p. 4):

*“12. Relativamente à suposta simulação de negócio jurídico, novamente diverge-se do encaminhamento proposto pelo Sr. Auditor, porquanto o **nomen iures** dado a avença é irrelevante, devendo prevalecer, por óbvio, o que fora pactuado entre as partes. Nesse sentido, a inadequada denominação dada à avença não se presta a modificar a natureza jurídica dos termos livremente ajustados entre os subscritores.*

13. Colhe-se das disposições pactuadas exigências típicas de instrumentos de direito público, a exemplo da movimentação de recursos em conta específica, consoante entabulado nos dois contratos em sua Cláusula Sétima; restituição ao Idene dos recursos não utilizados e/ou não aprovados, com a conseqüente instauração de Tomada de Contas Especial, consoante Cláusula Oitava do Contrato 18/2009; e prestação de contas nos moldes da legislação de direito público, aduzindo acerca da possibilidade de inscrição do IMDC no SIAFI em caso de não apresentação ou não aprovação da prestação de contas, nos termos da Cláusula Décima do Contrato 18/2009 e Nona do Contrato 03/2010 (peça 50, págs. 124-134 – Contrato 18/2009; e peça 51, págs. 142-155 – Contrato 03/2010, ambas do TC 031.247/2011-3).

14. Nessa perspectiva, não se mostra adequada a tese suscitada pelo Sr. Auditor, haja vista que resta evidenciado que o Instituto Mundial de Desenvolvimento e Cidadania – IMDC atuou, ainda

*que indevidamente, como verdadeira **longa manus** do Idene, assumindo para si o encargo de bem gerir o recurso público federal, nos termos da legislação aplicável à Administração Pública.”*

Assim, por considerar que não houve nulidade na decisão *a quo* e tendo em vista que os argumentos expendidos pelos responsáveis não trouxeram qualquer elemento capaz de alterar o mérito dos presentes autos, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento contida no pronunciamento de peça 347, no sentido de conhecer dos recursos de reconsideração interpostos para manter inalterados os termos do Acórdão 2.175/2012-Plenário.”

É o relatório.