

VOTO

Em julgamento, recursos de reconsideração interpostos por Walter Antônio Adão, Deivson Oliveira Vidal, Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC e Carlo Roberto Simi em face do Acórdão 2619/2016-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal, no que interessa aos recorrentes, julgou as contas irregulares e condenou em débito e multa os três primeiros responsáveis, bem como aplicou multa ao último responsável.

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, posteriormente denominado de Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania – IMDC, por meio dos Contratos 18/2009 e 03/2010.

4. A prestação de contas apresentada pelo Idene 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, não sendo possível verificar o regular emprego dos recursos públicos na execução das ações do aludido Programa.

5. Por meio do Acórdão 2.619/2016-TCU-Plenário, os recorrentes foram condenados pelas seguintes irregularidades, em síntese:

5.1. Insuficiência de documentação para comprovar a correta execução financeira do programa: 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.

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

5.3. Insuficiência ou ausência de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego: Carlo Roberto Simi, Secretário de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/TEM.

6. Nesta oportunidade, os recorrentes alegam o seguinte, em apertada síntese:

6.1. Carlo Roberto Simi defende que providenciou a adoção, em sua gestão, de um conjunto de providências a intensificar e melhor fiscalizar as transferências voluntárias realizadas pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE/MTE. Alega que os argumentos e medidas adotadas que foram arrolados em suas alegações de defesa não foram analisadas, e que não foram consideradas questões relacionadas a fatores externos não previsíveis, a exemplo da greve de servidores, da ausência de estrutura administrativa e da disponibilidade de recursos para fiscalizações. Requer seja reconsiderada sua condenação ou, alternativamente, sejam ponderadas as diversas providências adotadas para fins de redução da multa imposta.

6.2. Walter Antônio Adão afirma que adotou todas as cautelas exigíveis e necessárias, não podendo ser responsabilizado pelos inúmeros equívocos de planejamento do programa nacional, tendo sido reconhecidos pelo Acórdão 869/2013-TCU-Plenário os 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.

6.3. Sustenta, ainda, que os serviços foram executados (segundo dados inseridos no sistema Sinprojovem, permitindo a identificação dos alunos beneficiados e comprovando a prestação dos serviços educacionais contratados) e reconhecidos, conforme atestos emitidos pelos órgãos estaduais de controle (Auditoria-Geral do Estado - AUGÉ, Controladoria-Geral do Estado - CGE, Tribunal de Contas de Minas Gerais, que aprovou as contas do Idene), assim como o próprio MTE, que realizou auditoria em 2010 e concluiu que “o projeto está sendo executado obedecendo todas as orientações”. Tais documentos são públicos e, portanto, dotados de presunção de veracidade e legitimidade, e assim supririam os relatórios gerenciais mensais do MTE e demonstrariam o alcance dos objetivos do pacto. Alega que o rigorismo do TCU não encontra respaldo nas normas regulamentares.

6.4. Alega que 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 defende a aplicação da Súmula 187/TCU, no sentido de dispensar a TCE quando houver dado causado por pessoa estranha ao serviço público e sem conluio com servidor.

6.5. Deivson Oliveira Vidal e o IMDC, por sua vez, no que tange à regularidade da contratação do IMDC e das subcontratações, alegam que o instituto, entidade sem fins lucrativos qualificada como OSCIP pelo Ministério da Justiça, consagrou-se como prestigiado prestador de serviço no ramo da contratação, ofereceu preço razoável e compatível com o mercado e demonstrou qualificação técnica para executar o objeto, invocando o Acórdão 1.777/2005-TCU-Plenário como precedente para o caso. Citam, também, o TC 033.485/2011-9, no qual se analisou contratação de instituto por dispensa de licitação para implementação do Projovem Trabalhador. Sustentam que os prestadores de serviços contratados sem licitação pelo IMDC tiveram que se associar como membros do Instituto, assumindo solidariamente a responsabilidade da execução.

6.6. Quanto à execução financeira, alegam particularidades do Projovem, nos termos da Lei 11.129/2005 e do Decreto 6.629/2008, e sustentam que os documentos dispostos no art. 65, parágrafo único, do mencionado decreto foram rigorosamente entregues na prestação de contas ao Idene, e que a Portaria/MTE 991/2008 somente passou a exigir que o ente parceiro apresentasse a relação de pagamentos efetuados a partir de 2011, portanto, após a execução dos planos em comento.

6.7. Defendem que haveria enriquecimento ilícito do ente estatal uma vez que, ainda que tenha havido falha na execução financeira, a execução física restou amplamente demonstrada (consoante relatos de órgãos estaduais, e do próprio MTE), citando o REsp/STJ 1.596.245/PB e o Acórdão-TCU 7424/2016, e afirmam que cumpriram suas obrigações contratuais nos limites de seus esforços.

7. Após examinar as razões recursais, o Auditor instrutor do feito concluiu que não subsiste a responsabilidade de Carlo Roberto Simi pela ausência de fiscalização do convênio em tela, e que teria havido uma simulação de negócio jurídico nos ajustes firmados entre Idene e IMDC, questão que não foi submetida ao contraditório dos responsáveis. Assim, propõe dar provimento aos recursos para anular o acórdão recorrido, restituindo-se os autos ao relator *a quo* para as providências necessárias ao saneamento do processo.

8. O diretor da Serur ofereceu parecer divergente, no sentido de negar provimento aos recursos em foco e manter inalterados os termos do Acórdão 2.175/2012-TCU-Plenário.

9. O dirigente da unidade acompanhou a análise e encaminhamentos exarados na instrução do auditor federal, enquanto o representante do Ministério Público, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, acolheu o parecer do diretor da Serur.

10. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

11. Quanto ao mérito, concordo com a análise empreendida pelo diretor da secretaria especializada à peça 347, a qual foi acolhida pelo representante do *Parquet* em seu parecer à peça 355, ambos transcritos no relatório precedente, as quais enfrentaram e afastaram os argumentos apresentados pelos recorrentes, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

12. No que tange a Carlo Roberto Simi, consoante bem delineado no relatório e voto condutores da deliberação atacada, observa-se que o recorrente não adotou os mecanismos de supervisão previstos nas normas competentes (Portaria MTE 991/2008, arts. 9º, 31 e 33), tais como a realização de visitas *in loco*, e, diante da não apresentação dos relatórios gerenciais mensais pelo Idene, não houve cobrança para que o ente parceiro regularizasse essa pendência.

13. Verifico que as alegações ora trazidas nada acrescentam às já analisadas por esta Corte de Contas, e não possuem o condão de alterar o juízo anteriormente formado, mormente em razão de as medidas atinentes à supervisão e fiscalização adotadas na gestão do recorrente não terem alcançado especificamente o Programa em questão. As medidas adotadas para incrementar a fiscalização da execução dos ajustes foram iniciadas a partir de 2011, ou seja, somente após o início da auditoria realizada pelo TCU.

14. Quanto aos demais recorrentes, os argumentos lançados buscam justificar a contratação do IMDC por dispensa de licitação, tendo em vista estar certificada como Oscip, assim como defendem a regularidade na execução física do programa, o que estaria respaldado por evidências, tais como inscrições de alunos, frequência, recebimento de lanches, dentre outros, bem como por atestos emitidos por órgãos de controle. Entretanto, conforme demonstrado pelo auditor instrutor a partir do item 6.8 do relatório precedente, esses aspectos não estão relacionados ao objeto da citação em análise, que tratou especificamente da insuficiência da comprovação da regular execução financeira do ajuste.

15. Como foi dito anteriormente, o Idene transferiu integralmente ao IMDC a execução do Projovem Trabalhador relativo aos Planos de Implementação firmados em 2008 e 2009, sendo que a documentação apresentada pela autarquia para comprovar a regular aplicação dos recursos se restringiu às notas fiscais emitidas pelo IMDC.

16. Assim, durante a auditoria, foram examinados os documentos relativos às despesas incorridas pelo IMDC para execução das ações de qualificação contratadas, tendo sido verificado que, relativamente à execução do plano de implementação firmado em 2008, não foram apresentados documentos de pagamentos efetuados pelo Instituto, e no que tange ao acordo firmado em 2009, foram constatadas diversas fragilidades, a saber (peça 348):

“175. (...) 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.”

17. Somam-se a esses pontos as evidências de pagamentos realizados em dinheiro sem justificativa plausível, o fato de que uma das empresas contratadas (Sete-MG) possuía apenas um funcionário registrado em 2010, indícios de fraudes associadas à compra de CNPJ pela internet e ressalvas na situação cadastral da empresa junto ao estado de MG, além de outros indícios de

irregularidades.

18. Vale lembrar que, em decorrência das irregularidades aventadas, foi deflagrada em setembro de 2013 a Operação Esopo, da Polícia Federal, que investigou 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. Ou seja, há um conjunto probatório vasto e consistente a motivar a condenação imposta aos recorrentes.

19. Observa-se que os recorrentes não trouxeram elementos que efetivamente comprovassem a regularidade na execução financeira das ações do Programa e, ainda que se faça um esforço para analisar as razões recursais apresentadas que, supostamente, justificariam a execução física dos ajustes, estas tampouco logram modificar a situação verificada na fiscalização realizada, cabendo trazer à baila o voto condutor da deliberação ora atacada, que registrou o seguinte (peça 254):

“(…) 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.

(…)

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.”

20. Nesse sentido, acompanho as análises espostas por auditor e diretor da Secretaria de Recursos e pelo representante do Ministério Público de Contas, todas convergentes quanto à não comprovação da regularidade da execução física e financeira do ajuste, tendo surgido divergência apenas com relação a dois pontos: o entendimento manifestado pelo auditor instrutor, que contou com a anuência do Secretário da Serur, de que a atuação de Carlo Roberto Simi envolveria atenuantes suficientes para afastar a aplicação da multa, e de que teria havido uma simulação de negócio jurídico que não foi submetida ao contraditório dos responsáveis.

21. Quanto ao primeiro ponto, conforme já me pronunciei acima, observo que as irregularidades na atuação de Carlo Roberto Simi foram devidamente caracterizadas na decisão atacada, não tendo sido apresentados fatos novos que possam infirmá-las. O auditor defende que, diante do subjetivismo na avaliação da reprovabilidade da conduta, poder-se-ia considerar as medidas adotadas pelo responsável como atenuantes que não justificariam o rigor da apenação aplicada.

22. Ora, tenho defendido, a exemplo do que restou consignado nos Votos que embasaram os Acórdãos 1.729/2015 e 3.605/2015, ambos da Primeira Câmara, que a análise de recursos nesta Corte deve evidenciar de forma inequívoca a impossibilidade jurídica do Acórdão recorrido, afastando-se a reforma de deliberações com teses já debatidas e julgadas por um Colegiado do TCU simplesmente pela possibilidade de que seja adotada solução distinta para o processo.

23. Acredito que precisamos estar atentos à importância de preservar nossas próprias decisões, para que os recursos não se tornem um instrumento de perpetuação dos processos, nem de reforma das deliberações desta Corte em razão de não terem sido perfilhadas as teses e interpretações preferidas pelo auditor que instrui o recurso ou pelo novo Relator ou, ainda, devido a alterações circunstanciais na composição dos nossos Colegiados. Dessa forma, não havendo elementos fáticos que possam modificar as irregularidades verificadas, julgadas e apenadas por essa Corte, não devem ser acolhidos

os argumentos apresentados pelo recorrente.

24. Quanto ao segundo ponto, diante do repasse dos recursos públicos pelo Idene ao IMDC, entende o auditor que este Instituto teria atuado como gestor de recursos e não como contratado, configurando-se uma simulação de negócio jurídico a assinatura dos Contratos 18/2009 e 03/2010. Segundo essa tese, tal irregularidade deveria ter sido submetida ao contraditório dos responsáveis e não o foi, o que causaria a nulidade do acórdão recorrido.

25. Discordo da tese alvitrada, porquanto o *nomen iures* dado à avença é irrelevante, devendo prevalecer o conteúdo material que fora pactuado entre as partes, uma vez que a inadequada denominação do ajuste não se presta a modificar a natureza jurídica dos termos livremente ajustados entre os subscritores. Nos termos defendidos pelo diretor e endossados pelo representante do Parquet (peça 347):

“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 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.”

26. Assim, não verifico nenhuma nulidade no acórdão em protesto que possa motivar qualquer prejuízo ao contraditório já oportunizado aos responsáveis no processo. Mais uma vez, os embargos destes responsáveis buscam, tão somente, argumentar pela regularidade da execução física e financeira dos ajustes em tela, sem, contudo, apresentar novos elementos probatórios que possam infirmar a decisão prolatada por esse Tribunal.

27. Destarte, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretendem os recorrentes, motivo pelo qual os presentes recursos devem ser conhecidos e rejeitados, mantendo-se inalterada a deliberação ora combatida.

28. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator