

GRUPO II – CLASSE III – Primeira Câmara

TC 021.484/2007-1

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas e Ministério do Trabalho e Emprego

Responsáveis: Bernadete Ferreira Sousa (CPF 456.456.983-04); Eudoro Walter de Santana (CPF 001.522.423-68); Luis Narciso Coelho de Oliveira (CPF 875.760.908-04); Osmarino de Lima Andrade (CPF 355.504.573-34); Raimundo Eriberto dos Santos (CPF 391.549.473-91); Remígio Todeschini (CPF 764.403.628-87)

Interessados: Cdvhs - Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa (CNPJ 00.171.051/0001-86); Federação da Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi (CNPJ 04.488.288/0001-46)

Advogado: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. CONVÊNIOS CELEBRADOS COM ONGs E OSCIPS. AUDIÊNCIAS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. EMISSÃO DE ALERTAS. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

1. A IN-STN nº 01/97 regula os procedimentos de celebração e execução dos convênios que envolvam transferências financeiras de recursos, não sendo norma aplicável aos convênios de natureza não onerosa.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução lançada pela Secex-CE, cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo dirigente daquela unidade:

“Cuidam os presentes autos de Auditoria de Conformidade realizada na Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA, conveniada com o Departamento Nacional de Obras Contradas Secas – DNOCS, e no Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa – CDVHS, conveniado com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

2. *A presente Auditoria foi realizada no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC ONGS), cuja instrução coube à Secretaria de Controle Externo no Estado de Rio Grande do Sul (SECEX-RS).*

3. *No Relatório de Auditoria de fls. 05/27, concluiu-se pela necessidade de ouvir os responsáveis abaixo elencados em decorrência das seguintes ocorrências:*

Sr. Eudoro Walter de Santana – Diretor Geral do DNOCS.

‘ausência de critérios objetivos para aferir a capacidade técnica, jurídica e estrutural da Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA, quando da celebração dos Convênios PGE nºs 11/2003 e 73/2005, em desacordo com a Lei nº 10.707/2003, art.32, inciso I e Lei nº 11.178/2005, art. 35, inciso I;’

‘ausência de avaliação dos Planos de Trabalho dos Convênios PGE nºs 11/2003 e 73/2005, no tocante a capacidade da FAPIJA – Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, quanto às condições técnicas, organizacionais e estruturais dessa entidade para consecução do objeto do convênio, por meio de parecer técnico e/ou de outros elementos

de convicção presentes no processo em desacordo com a Instrução Normativa nº 1/1997, STN, art. 1º, § 2º e com a Lei nº 4.320/1964, art. 17, caput;'

'celebração de Convênio PGE nº 11/2003, com a FAPIJA – Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, com objeto amplo, do tipo “guarda-chuva”, em desacordo com a Instrução Normativa nº 1/1997, STN, art. 7º, inciso I e com a Lei nº 8.666/93, art. 54, § 1º;'

'autorização de processo licitatório para FAPIJA – Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi (Concorrência nº 001/2005-DA/L), sem previsão legal ou editalícia, tudo em desacordo com o art. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93.'

Sr. Osmarino de Lima Andrade – Presidente da FAPIJA.

'...firmatura do Contrato nº 0006/2004, com a empresa CONSPEL – Construtora Pereira Almeida Ltda., cujo objeto é diferente do licitado (Carta-Convite nº 006/2004), em desacordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93.)'

Sr. Remigio Todeschini, então Secretário de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

'celebração dos Convênios MTE/SSPE nºs 040/2003 e 132/2004 com o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza com objetos vagos, não sendo possível a identificação das atividades a serem desenvolvidas, contrariando as disposições do art. 7º, I da IN/STN nº 01/1997, bem como o Acórdão 1.026/2004 – TCU – Plenário;'

'celebração dos Convênios MTE/SSPE nºs 040/2003, 132/2004 e 61/2005 prevendo repasse de recursos para pagamento de auxílios financeiros aos jovens atendidos no âmbito do Programa Nacional de Estimulo ao Primeiro Emprego – PNPE, contrariando as disposições do artigo 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/98.'

Sra. Bernadete Ferreira Sousa, Presidente do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, bem como as do Sr. Luis Narciso Coelho de Oliveira, Secretário Executivo da Associação Batista Beneficente Missionária – ABBEM, que foi ouvido quanto as duas primeiras irregularidades listadas abaixo:

'pagamento do IDES – Instituto de Desenvolvimento Social e Cidadania para realização de serviço de acompanhamento e monitoramento do projeto do convênio MTE/SPPE nº 61/2005, quando, de acordo com a cláusula 3ª, II, “t” do referido convênio, o encargo seria desempenhado pela ABBEM – Associação Batista Beneficente Missionária e o CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza;'

'pagamento de despesas do Convênio MTE/SPPE nº 61/2005, no âmbito do Contrato nº 19/2006, firmado com a ABBEM – Associação Batista Beneficente Missionária e CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza, no período de 18/04 a 31/07/2006, em dinheiro, sem identificação do credor final, em desacordo com o art. 20 da IN/STN nº 01/97;'

'contratação da Empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda., pelo Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS (contrato sem número/2006) para inserção de 630 jovens no mercado de trabalho quando a obrigatoriedade da inserção seria do CDVHS, de acordo com o convênio TEM/SPPE nº 061/2005, configurando-se em ato anti-econômico.'

4. *Notificados para apresentação de razões de justificativa, mediante os Ofícios nºs 23/2008-TCU/SECEX/CE, fls. 161/162 – vol. princ.; 24/2008-TCU/SECEX/CE, fl. 163 – vol. princ.; 26/2008-TCU/SECEX/CE, fls. 166/167 – vol. princ. e 302/2008-TCU/SECEX/CE, fls. 203/204 – vol. 1; 271/2008-TCU/SECEX/CE, fls. 201/202 – vol. 1; 22/2008-TCU/SECEX/CE, fls. 159/160 – vol. princ. e; 25/2008-TCU/SECEX/CE, fls. 164/165 – vol. princ., os responsáveis as apresentaram em expedientes acostados às fls. 176/199 – vol. princ. e 205/349 – vol. 1 e ainda a documentação constante do Anexo 2, Anexo 3 e anexo 3 – vol. 1, acostada pela presidente do CDVHS.*

5. *Após essas considerações iniciais, passamos a análise das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Eudoro Walter de Santana – Diretor Geral do DNOCS.*

IRREGULARIDADE (fl. 161 – vol. Princ.)

“ausência de critérios objetivos para aferir a capacidade técnica, jurídica e estrutural da Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA, quando da celebração dos Convênios PGE n°s 11/2003 e 73/2005, em desacordo com a Lei n° 10.707/2003, art.32, inciso I e Lei n° 11.178/2005, art. 35, inciso I;”

JUSTIFICATIVA (fl. 205 – vol. 1)

6. *Esclarece que o Departamento Nacional de Obras Contrás Secas – DNOCS vem implementando, com o apoio do Governo Federal, o Programa de Transferência de Gestão, nos perímetros de irrigação que se situam em sua área de atuação, juntamente com o Ministério da Integração Nacional.*

7. *Informa que, o DNOCS tem repassado recursos financeiros, como parte do aludido programa, por meio de convênio, às Organizações de Produtores, visando complementar as despesas de Administração, Operação e Manutenção. Agiu atendendo ao art. 42, § 4º, do Decreto n° 2.178/97, que alterou o Decreto n° 89.496/84, o qual estabeleceu que: “§ 4º - No caso de administração indireta preconizada no § 1 deste artigo, as entidades vinculadas deverão, preferencialmente, delegar às organizações de irrigantes de projetos as atividades de administração, operação, conservação e manutenção da infra-estrutura de irrigação de uso comum.”*

8. *Esclarece que a transferência de gestão que, no Brasil, foi denominada emancipação, significa alcançar, em determinado espaço de tempo, sua auto-sustentação nos aspectos econômico, social e político. Trata-se de um processo que, para obter êxito, requer as etapas de co-gestão, autogestão e emancipação, explicando em seguida cada uma.*

ANÁLISE

9. *As justificativas do responsável não são suficientes para elidir as irregularidades, uma vez que, o DNOCS poderia delegar às organizações de irrigantes as atividades de administração, operação, conservação e manutenção da infra-estrutura de irrigação de uso comum dos perímetros de irrigação, com base em critérios objetivos para aferir a capacidade técnica, jurídica e estrutural da entidade beneficiária com a celebração de convênio, sem que para isso incorresse em descumprimento ao Decreto n° 2.178/97.*

10. *Entretanto, analisando a matéria constata-se que a Lei n° 11.178/2005 (LDO/2006) estabeleceu em seu art. 35, I, que cabia ao Poder Executivo publicar critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades privadas sem fins lucrativos, quando da destinação de recursos públicos para as mesmas, conforme se depreende da transcrição abaixo:*

‘Art. 35. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 31, 32 e 33 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

I - publicação, pelo Poder respectivo, de normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;’

11. *A Lei n° 10.707/2003 (LDO/2004) trazia o mesmo comando em seu art.32, inciso I.*

12. *Ocorre que, pesquisando no site do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/comunica/forumdebatebrasil2006/normas.asp>), constatamos a existência da Nota Técnica n° 67, de 2006, originária do 2º Fórum – Debate Brasil, onde consta informação de que tal norma não havia sido publicada pelo Governo Federal, em que pese a previsão legal (fls. 379/385 – vol. 1), ‘in verbis’*

‘Além do mais, como pode ser visto no inciso I do art. 35 da LDO/2006, o Congresso Nacional vem conferindo ao Poder Executivo a faculdade para publicar as ‘normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, dentre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiadas e de alocação de recursos e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade’. A omissão daquele Poder no atendimento a essa necessidade torna anárquico o processo dessas transferências.’ (grifamos)

13. *Após 2006, foi publicado pelo Poder Executivo o Decreto nº 6.170/2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências, o qual veio a suprir parcialmente essa lacuna, uma vez que prevê em seu art. 5º c/c o art 4º o estabelecimento de critérios visando à qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio, no caso de chamamento público de entidades privadas sem fins lucrativos ‘in verbis’:*

‘Art. 4º A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

(...)

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.’

14. *Posteriormente, foi publicada, em 30.05.2008, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, a qual estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Esta portaria torna obrigatória a apresentação de proposta de trabalho no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias – SICONV, que contenha informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto, bem como quando do cadastramento das entidades sem fins lucrativos.*

‘Art. 15. O proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema, que conterà, no mínimo:

(...)

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

(...)

Art. 18. Para a realização do cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido:

I - cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;

(...)

V - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;

VI - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e

VII - comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.

(...)

15. *Desta forma, considerando que à época da celebração do Convênio PGE nº 11/2003, 18/11/2003, e Convênio PGE nº 73/2005, 30/12/2005, não havia normas que definissem critérios objetivos para aferir a capacidade técnica, jurídica e estrutural das entidades beneficiárias,*

entendemos que a irregularidade encontra-se saneada sem prejuízo de que este Tribunal emita determinação ao DNOCS para que, quando da celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, observe o estatuído nos arts. 4º e 5º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como nos arts. 15 e 18 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, no que concerne à exigência de comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional das referidas entidades.

IRREGULARIDADE (fl. 161 – vol. Princ.)

‘ausência de avaliação dos Planos de Trabalho dos Convênios PGE nºs 11/2003 e 73/2005, no tocante a capacidade da FAPIJA – Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, quanto às condições técnicas, organizacionais e estruturais dessa entidade para consecução do objeto do convênio, por meio de parecer técnico e/ou de outros elementos de convicção presentes no processo em desacordo com a Instrução Normativa nº 1/1997, STN, art. 1º, § 2º e com a Lei nº 4.320/1964, art. 17, caput;’

JUSTIFICATIVA (fls. 205/206 – vol. 1)

16. Após fazer uma explanação sobre o modelo de organização de usuários para a administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum dos perímetros irrigados, criado pelo DNOCS, modelo este que recebeu a denominação de Distrito ou Projeto de Irrigação, esclarece que antes de firmar o termo de convênio, o DNOCS elaborou o Diagnóstico do Perímetro irrigado (fls. 208/226 – vol. 1), e passou a ter um representante com poder de veto no Conselho Administrativo no que concerne ao descumprimento das cláusulas do Convênio PGE nº 11/2003, relativamente às seguintes matérias:

- a) assuntos cujas competências originárias estejam afetas ao Poder Público e ao DNOCS;
- b) desvio nas finalidades básicas da FAPIJA;
- c) utilização da FAPIJA para fins diversos dos objetos econômicos e sociais;
- d) seleção e admissão no preenchimento dos cargos técnicos.

17. Esclarece, ainda, que os Planos de Trabalho são devidamente analisados e avaliados pelas Comissões de Fiscalização, sendo também discutidos no âmbito da FAPIJA, com a participação efetiva de técnicos do DNOCS, Assistência Técnica e irrigantes.

ANÁLISE

18. O que se examina aqui é a ausência de avaliação dos Planos de Trabalho dos Convênios PGE nºs 11/2003 e 73/2005, por meio de parecer técnico e/ou de outros elementos de convicção presentes no processo, no tocante a capacidade da FAPIJA, quanto às condições técnicas, organizacionais e estruturais dessa entidade para consecução do objeto do convênio.

19. O fato de existir um representante no Conselho Administrativo da FAPIJA não supre, a nosso ver, a exigência de parecer técnico nem tampouco o Diagnóstico do Perímetro irrigado elaborado pelo DNOCS, pois este não contém a avaliação do plano de trabalho dos convênios em análise, no que se refere às condições técnicas organizacionais e estruturais dessa entidade para consecução do objeto do convênio e nem se destina a isso. O mesmo ocorre com a avaliação feita pela Comissão de Fiscalização, onde não constam documentos que permitam inferir que a análise quantos aos aspectos das condições técnicas, organizacionais e estruturais dessa entidade para consecução do objeto do convênio, e a referida comissão se destina a essa finalidade.

20. Contudo, o § 2º do art. 1º da IN/STN estabelece o seguinte:

‘Art. 1º (...)

§ 2º A execução descentralizada de ação a cargo de órgão ou entidade públicos federais, mediante celebração e execução de convênio, somente se efetivará para entes federativos (Estado, Município ou Distrito Federal) que comprovem dispor de condições para consecução

do objeto do Programa de Trabalho relativo à ação e desenvolvam programas próprios idênticos ou assemelhados.’

21. *Da transcrição acima depreende-se que os estados, municípios ou Distrito Federal devem comprovar que dispõem de condições para a consecução do objeto do Programa de Trabalho, quando da efetivação da execução de descentralizada de ação a cargo de órgão ou entidade públicos federais, mediante a celebração de convênio. Portanto, as Organizações Não-Governamentais - ONG's e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's, não estão incluídas dentre as entidades que devem comprovar que dispõem de tais condições.*

22. *Já o art. 17 da Lei 4.320/64 é bastante impreciso quanto às condições de funcionamento consideradas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização. Ademais, tratam de subvenções, conforme se denota da transcrição abaixo, e não de recursos provenientes da celebração de convênios:*

‘Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.’

23. *Com a publicação da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, já mencionada nesta instrução, passou a haver previsão da avaliação obrigatória por parte dos órgãos repassadores, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, da qualificação técnica e capacidade operacional das mesmas para gestão do Plano de Trabalho, é o que se depreende da transcrição do art. 22 da aludida portaria, “verbis”:*

‘Art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.’

24. *Desta forma, considerando que à época da celebração do Convênio PGE nº 11/2003, 18/11/2003, e Convênio PGE nº 73/2005, 30/12/2005, não havia norma específica estabelecendo avaliação dos Planos de Trabalho dos Convênios PGE nºs 11/2003 e 73/2005, por meio de parecer técnico e/ou de outros elementos de convicção presentes no processo, no tocante a entidades privadas sem fins lucrativos, quanto às condições técnicas, organizacionais e estruturais dessa entidade para consecução do objeto do convênio, entendemos que a irregularidade encontra-se saneada sem prejuízo de que este Tribunal emita determinação ao DNOCS para que, quando da celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, observe o estatuído no art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, no que concerne à obrigatoriedade, por parte dos órgãos repassadores de, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, avaliar a qualificação técnica e capacidade operacional das mesmas para gestão do Plano de Trabalho.*

IRREGULARIDADE (fl. 161 – vol. Princ.)

“celebração de Convênio PGE nº 11/2003, com a FAPIJA – Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, com objeto amplo, do tipo “guarda-chuva”, em desacordo com a Instrução Normativa nº 1/1997, STN, art. 7º, inciso I e com a Lei nº. 8666/93, art. 54, § 1º;

JUSTIFICATIVA (fls. 206 – vol. 1)

25. *Esclarece que as ações do Programa Transferência de Gestão revestem-se de características múltiplas com as referidas ações interagindo de forma integrada e transversal.*

26. *Esclarece, ainda que o objeto do Convênio nº PGE – 11/2003, o qual anexa às fls. 227/243, poderia ser explicitado como ‘implementar ações do Programa Transferência de Gestão com apoio e supervisão do DNOCS.’*

ANÁLISE

27. De fato, há irregularidades na mencionada avença. Constatamos que o termo do Convênio nº PGE – 11/2003 (fls. 227/243) não define, com a clareza exigida pela IN STN nº 01/97, o objeto. Sendo este amplo, vago e impreciso, sem atendimento aos requisitos do art.7, I, da IN/STN 01/97 que determina a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho;

28. No presente caso, a Cláusula Primeira que estabeleceu o objeto do convênio em tela, contendo o seguinte: ‘O presente convênio tem por objetivo conferir a competência a **FAPIJA** a administração, gestão, operação e manutenção de toda infra-estrutura de uso comum do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, localizado no Município de Limoeiro do Norte, Estado do Ceará, bem como lhe conceder a guarda e utilização dos bens, inerentes à execução desses serviços e atividades, relacionados no **Anexo I (Relação de Bens Patrimoniais)**, que ficam fazendo parte integrante deste convênio, com vistas à sua emancipação.’

29. Verificamos, desta forma, a partir dos elementos a que se teve acesso até o momento, que as transferências de recursos financeiros do DNOCS para a FAPIJA vêm sendo efetuadas com esteio em convênio genérico e extremamente abrangente, sem objeto específicos, sem a especificação dos recursos a serem alocados, e as ações de interesse comum a serem desenvolvidas com tais recursos, quem deveriam constar do Plano de Trabalho.

30. O quadro acima contribuiu para a que se firmassem termos aditivos revestidos de verdadeiros convênios, em função do que preceituavam seus objetos, conforme se verifica abaixo:

30.1. 1º Termo Aditivo (fls. 288/291 – Anexo 1 – Vol. 1) – Objeto: ampliação do sistema de bombeamento da estação de bombeamento principal do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, a fim de possibilitar a execução dos serviços de administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do mesmo.

30.2. 2º Termo Aditivo (fls. 321/324 – Anexo 1 – Vol. 1) – Objeto: recuperação parcial da rede viária do perímetro.

30.3. 3º Termo Aditivo (fls. 386/389 – Anexo 1 – Vol. 1) – Objeto: aquisição de bens móveis e imóveis e execução de obras de manutenção na infra-estrutura de uso comum do perímetro.

30.4. 4º Termo Aditivo (Plano de Trabalho fls. 459/461 – Anexo 1 – Vol. 2) – Justificativa da Proposição: recuperação e modernização da 1ª. e 2ª. etapas, pavimentação de uso comum do perímetro, trecho Limoeiro do Norte – Cabeça Preta, com extensão de 6,8 km, para assegurar o cumprimento das etapas previstas no Programa de Transferência de Gestão.

30.5. 5º Termo Aditivo (fls. 491/494 – Anexo 1 – Vol. 2) – Objeto: alocação de recursos financeiro para possibilitar a execução dos serviços de administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do perímetro, além de recursos para aquisição de bens permanentes do mesmo.

:

30.6. 10º Termo Aditivo (fls. 514/517 – Anexo 1 – Vol. 2) – Objeto: alocação de recursos financeiro para possibilitar a execução dos serviços de administração, operação e manutenção da infra-estrutura de uso comum do perímetro e de equipamentos da Estação de Bombeamento Principal.

31. Ressaltamos, ainda, que, por ocasião da celebração do 4º Termo Aditivo, foi emitido o Parecer nº 473/PGF/PF/DNOCS/CJU/DCC/2004 (fls. 478/480 – Anexo 1 – Vol. 2), de 28/12/2004, onde o Procurador Federal entende que não se mostra possível, sob a ótica do direito administrativo e financeiro, que o convênio contemple repasse de recursos, sem a especificação da alocação dos mesmos e das ações de interesse comum a serem desenvolvidas com tais recursos, destacando que estas são características essenciais à validade do convênio, devendo estar explicitados no instrumento original, não podendo ser disciplinado por meio de termo aditivo.

Enfatiza, ainda, que a descrição detalhada do que se pretende realizar ou obter, assim como as obrigações de cada um dos partícipes são cláusulas obrigatórias, conforme art. 7º da IN/STN nº 01/97.

32. *Após tecer as considerações acima, opina pela anulação do Convênio nº PGE – 11/2003, haja vista a falta de amparo legal para a celebração dos chamados convênios “guarda-chuva”.*

33. *Examinando a situação do referido convênio no SIAFI (fls. 386/391 – vol. 1), constatamos que prazo de vigência do mesmo expirou em 30/07/2008, sendo desnecessária, portanto, a realização por parte deste Tribunal de qualquer determinação no sentido de rescindir o aludido convênio.*

34. *Por outro lado, consideramos que possa o Tribunal, desde logo, adotar medida que possa viabilizar a realização de objetos válidos e lícitos de serem levados a efeito por meio de transferências de recursos à ONG’s, desde que a partir da celebração de novos convênios, os quais deverão estar escoimados das fragilidades e lacunas identificadas no instrumento ora existente. A autorização deverá deixar claro, portanto, que a realização de novos repasses financeiros às ONG’s, caso seja do interesse do DNOCS, poderá ser promovida, desde que a partir da celebração de novos instrumentos de convênio, devendo a formalização destes observar as disposições da Instrução Normativa STN 1/1997, em especial no que se refere a conterem:*

a) objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

b) plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

c) a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

35. *Por fim, deve ser aplicada multa ao responsável, em consonância com o art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92, por grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.*

36. *Ressalte-se, conforme mencionado que consta dos presentes autos parecer jurídico amparando a tese no sentido de que não é possível a celebração de convênio sem a descrição detalhada do que se pretende realizar ou obter, sem a especificação da alocação de recursos e das ações de interesse comum a serem desenvolvidas com tais recursos, dentre outras, e opinando pela anulação do Convênio nº PGE – 11/2003. Mesmo assim, o responsável insistiu em sua continuidade.*

IRREGULARIDADE (fl. 161 – vol. Princ.)

“autorização de processo licitatório para FAPIJA – Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi (Concorrência nº 001/2005-DA/L), sem previsão legal ou editalícia, tudo em desacordo com o art. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93.”

JUSTIFICATIVA (fls. 205/206 – vol. 1)

37. *O responsável esclarece que a transferência da Concorrência nº 001/2005-DA/L à FAPIJA foi implementada, após consulta feita ao Ministério da Integração Nacional, o qual anexou à consulta formulada pelo DNOCS, o Parecer 293/2005 (fls. 254/261 – vol. 1).*

38. *Esclarece ainda que com a demora na liberação dos recursos do Programa Orçamentário – Transferência de Gestão dos Perímetros Públicos de Irrigação, verificou-se que os itens projetados não teriam tempo hábil para serem executados e liquidados em 2005. Desta forma, visando garantir a racionalidade na aplicação dos recursos e a economicidade do objeto, o Processo*

Licitatório foi homologado para a FAPIJA, que contratou o objeto abaixo do preço projetado pelo DNOCS.

ANÁLISE

39. No caso concreto, a transferência de licitação para realizada pelo DNOCS para possibilitar a contratação do objeto licitado pela FAPIJA é atípica e carece de amparo legal.

40. O art. 2º e seu parágrafo único da Lei 8.666/93 assim dispõem, “in verbis”:

“Art. 2o As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.”

41. Da leitura da transcrição acima depreende-se que o órgão ou entidade que quiser contratar com terceiros deve realizar previamente licitação. Não há previsão legal para a transferência da assinatura da contratação, após a realização de procedimento licitatório, de órgãos da administração pública federal para outros órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

42. E não poderia ser diferente, pois, caso fosse possível, toda vez que houvesse demora na liberação dos recursos do orçamento da União, tendo por consequência a exigüidade de tempo hábil para execução e liquidação de tais recursos no mesmo exercício, bastaria órgão ou entidade firmar convênio e transferir os recursos a uma entidade privada sem fins lucrativos para possibilitar a contratação e execução da despesa naquele exercício, ou seja, tornar-se-ia algo corriqueiro na Administração pública.

43. Ademais, o ato praticado pelo gestor além de carecer de amparo legal, ainda feriu o princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelecido no art. 3º da mesma Lei nº 8.666/93, pois não houve previsão no edital da Concorrência nº 001/2005-DA/L para realização da transferência em tela.

44. Não se tratava, portanto, de mera discricionariedade do Administrador público. Por representar os interesses da coletividade e para não caracterizar verdadeiro desvio de poder, a escolha do Administrador visando garantir a racionalidade na aplicação dos recursos e a economicidade do objeto da licitação, haveria de ser conjugada pela opção que implicasse observância aos dispositivos legais vigentes. De outra forma, qualquer gestor poderia alegar, por conveniência administrativa, o descumprimento da lei, visando justamente garantir a racionalidade e a economicidade na aplicação dos recursos, tornando, por conseguinte, os dispositivos legais letra morta.

45. Desta forma, não está ao alcance do administrador público dispensar exigências obrigatórias contidas na lei das licitações, principalmente quando se tratam de princípios esculpados na lei, nem praticar atos que careçam de amparo legal. O princípio da indisponibilidade do interesse público impõe a prática de procedimentos específicos, cuja aplicação refoge do poder discricionário do administrador, como bem sintetiza Celso Antônio Bandeira de Mello: “as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso a Administração e suas pessoas auxiliares têm caráter meramente instrumental” (Curso de Direito Administrativo. 8ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, p. 32).

46. Sendo assim, entendemos que as alegações do recorrente não merecem prosperar, pois, ainda que se reconheça que o responsável buscou garantir a racionalidade e a economicidade na

aplicação dos recursos, não pode o fato servir de justificativa para o descumprimento da lei, uma vez que o gestor público está sujeito ao princípio da legalidade, insculpido no art. 37, caput, da Carta Magna. Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed., 2000, pp. 82-83) que:

‘A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito.(...) Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’.

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelatáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.’

47. *Está claro que essa transferência de licitação realizada pelo responsável, além de transgredir dispositivo da Lei nº 8.666/93, art. 2º, parágrafo único, e de não ter amparo legal, feriu o princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelecido no art. 3º da mesma lei.*

48. *Contudo, embora se reconheça a inadequação do entendimento exposto no parecer jurídico que fundamentou a transferência em tela, elaborado pela companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco - CODEVASF, não identificamos ânimo doloso do responsável. Ao contrário, procurou cercar-se de cuidados e solicitar manifestação do órgão de assessoramento jurídico da CODEVASF, em caso análogo, antes de deliberar sobre a matéria, demonstrou o responsável diligência e boa-fé. Assim, apesar do equívoco da deliberação, consideramos desnecessária a aplicação da multa relativamente a esta irregularidade, diante da ausência de dolo ou culpa.*

49. *Desta forma, consideramos necessária que este Tribunal determine ao DNOCS que se abstenha de realizar transferência de licitação a terceiros, por carecer tal medida de amparo legal.*

50. *Passamos a análise das razões de justificativa prestadas pelo Sr. Osmarino de Lima Andrade, então Presidente da FAPIJA, conforme segue.*

IRREGULARIDADE (fl. 163 – vol. Princ.)

“...firmatura do Contrato nº 0006/2004, com a empresa CONSPEL – Construtora Pereira Almeida Ltda., cujo objeto é diferente do licitado (Carta-Convite nº 006/2004), em desacordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93.”

JUSTIFICATIVA (fls. 178/180 – vol. 1)

51. *O responsável alega, em síntese que não houve dolo por parte dele ou de qualquer interveniente no contrato. Esclarece que passou-se a denominar erroneamente de hangar o terminal de passageiros do Aeroporto da Chapada do Apodi. Isto ocorreu desde o requerimento contido no Ofício nº 016/2004, onde houve solicitação de recursos a solicitação de recursos que foi contemplada mediante termo aditivo ao Convênio nº PGE – 11/2003, conforme se verifica dos documentos em anexo (fls. 181/199 – vol. Princ.). Observa-se, ainda, que o aludido Ofício nº 016/2004 faz menção a recuperação de hangar.*

52. *Todavia, com a celebração do terceiro termo aditivo ao convênio acima citado, o Plano de Trabalho passou a indicar ampliação de hangar (fls. 391 e 394 – Anexo-1 – vol. 1). Cometido o equívoco, passou-se a tratar o serviço a ser executado como ampliação. Sendo assim, tratado na Carta-Convite nº 006/2004 (fls. 619/621 – Anexo 1 – vol. 3) e na ordem de serviço de mesmo (fl. 635 – Anexo 1 – vol. 3).*

53. *Informa que, quando da celebração do Contrato nº 006/2004, passou-se novamente a indicar a obra como reforma do terminal de passageiros, talvez a nomenclatura mais apropriada, embora a obra tenha consistido na reconstrução do terminal que estava completamente destruído, sem paredes telhas, instalações sanitárias, havendo somente a estrutura de concreto, o que pode ter ensejado o equívoco de nomear-se de ampliação a obra de reforma.*

54. *Não houve dolo ou má-fé de qualquer dos intervenientes no processo licitatório nem locupletamento dos recursos. Inexistiu qualquer ilícito quando da celebração do contrato, pois o objeto licitado foi, em essência, o mesmo do objeto licitado, já que os serviços, tanto na carta convite quanto no contrato são os mesmos.*

ANÁLISE

55. *Para a realização da licitação é necessário a existência de projeto básico, que não foi anexado aos autos pelo responsável, a fim de demonstrar que houve apenas um erro redacional, razão pela qual, entendemos que as alegações de defesa não devem prosperar.*

56. *Evidentemente que houve grave infração a normal legal, uma vez que objeto contrato foi diverso daquele que foi licitado. Mesmo que se tratasse um apenas erro de redação, conforme alega o responsável, a licitação deveria ter sido anulada por erro insanável, de acordo com o que preceitua o art. 41, “caput” da Lei 8.666/93, bem como o art. 3º da mesma lei.*

57. *Nada obstante, também neste caso, não identificamos ânimo doloso do responsável, embora se reconheça a divergência entre objeto da Carta-Convite nº 006/2004 com o objeto do Contrato nº 006/2004. Assim, apesar de comprovada a ocorrência de infração à norma legal, consideramos desnecessária a aplicação da multa relativamente a esta irregularidade.*

58. *Desta forma, consideramos necessária a realização determinação para que a FAPIJA, em futuras licitações, se abstenha de celebrar contratos cujo objeto não guarde concordância com o objeto licitado, visto que o referido procedimento contraria as normas preconizadas nos art. 41, “caput” e art. 3º da Lei 8.666/93.*

59. *Passamos a análise das razões de justificativa do Sr. Remigio Todeschini, então Secretário de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Também foi realizada audiência do Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento, atual Secretário de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.*

IRREGULARIDADE (fl. 309 – vol. 1)

“celebração dos Convênios MTE/SSPE n°s 040/2003 e 132/2004 com o Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza com objetos vagos, não sendo possível a identificação das atividades a serem desenvolvidas, contrariando as disposições do art. 7º, I da IN/STN nº 01/1997, bem como o Acórdão 1.026/2004 – TCU – Plenário;”

JUSTIFICATIVA (fls. 268/270 – vol. 1)

60. *O Sr. Remigio Todeschini alega, em síntese, o seguinte:*

- A entidade Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza cumpriu com os objetos propostos nos convênios, o qual exigia, no Termo de Referência aprovado pelo Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego, que, além da qualificação profissional dos jovens e do trabalho comunitário, houvesse a inserção mínima de 30% dos jovens no mercado de trabalho. Sendo as metas dos objetos plenamente atingidos, quando no Convênio nº 040/2003 completou-se a

qualificação profissional de 1.063 jovens e foram inseridos no mercado de trabalho aproximadamente de 442 jovens, superando a meta de inserção.

- Já o Convênio nº 132/2004 qualificou 1.941 jovens e inseriu no mercado de trabalho 715. O trabalho foi objeto ampla discussão em Fortaleza, com divulgação nos meios de comunicação e acompanhada regularmente por um Conselho Gestor com Participação da Delegacia Regional do Trabalho (DRT), empresários, entidades representativas de trabalhadores entre outras.

- Consta da Cláusula 2ª. do Convênio nº 040/2003 MTE/SPPE e art. 2º do Convênio nº 132/2004 que as ações dos objetos estão contempladas no Plano de Trabalho (fls. 276/281 – vol.1 e fls. 293/298), sem se descuidar do Pareceres Técnicos do Ministério do Trabalho realizados em ambos os convênios (fls. 283/291 e 300/308), que relacionam as Oficinas Escolas que deveriam ser realizadas, a carga horária de mínima de qualificação, além do compromisso de inserção mínima no mercado de trabalho de 30% dos jovens qualificados.

- É temerário afirmar que os referidos convênios foram celebrados com objetos inteiramente vagos, já que a documentação dos convênios demonstra o inverso, além dos resultados atingidos.

JUSTIFICATIVA (fls. 314 – vol. 1)

61. Já o Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento expediu o memorando nº 1386/SPPE/TEM, de 04/042008, para a área técnica da Secretaria de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, o qual foi respondido pelo Diretor, Sr. Renato Ludwig de Sousa, por meio do Ofício nº 1940/SPPE/MTE, de 16.04.2008 (fls. 313/316 – vol. 1), onde constam as seguintes informações:

- Os objetos dos convênios em tela não discriminam todas as ações a serem desenvolvidas, haja vista que estas se encontram discriminadas e detalhadas no Plano de Trabalho, conforme o disposto na Cláusula Segunda dos referidos convênios.

- Antes da assinatura dos convênios, estes são submetidos à avaliação da Consultoria Jurídica do MTE, a fim de identificar e/ou regularizar possíveis incorreções quanto à forma jurídica de apresentação dos mesmos.

- Os convênios não contrariam as disposições contidas na IN/STN nº 01/1997, uma vez que fazem referência ao Plano de Trabalho como parte integrante do convênio, o qual detalha e especifica as ações a serem desenvolvidas em sua execução.

ANÁLISE

62. A matéria já foi analisada nesta instrução nos itens 25/33. Passando-se ao exame dos termos dos Convênios MTE/SSPE nºs 040/2003 (fls. 1042/1038 – Anexo I – vol. 5) e 132/2004 (fls. 1039/1049 – Anexo I – vol. 5), deve-se registrar que os objetos descritos na Cláusula Primeira de ambos os termos, conforme se verifica das transcrições abaixo, não contêm descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar, em consonância com o Plano de Trabalho, não sendo possível a identificação das atividades a serem desenvolvidas no âmbito do Convênio.

Convênio MTE/SSPE nº 040/2003

‘CLAUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente Convênio tem por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, visando a promoção e a criação de mais e melhores oportunidades de trabalho, emprego e renda para os (as) jovens em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social, por meio da mobilização e da articulação dos esforços da sociedade civil.’

Convênio MTE/SSPE nº 132/2003

Este Convênio tem por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, visando a promoção e a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de

maior vulnerabilidade social, por meio da mobilização e da articulação dos esforços da sociedade civil organizada.”

63. *Apenas o Plano de Trabalho, que integra o Convênio, contém descrição mais detalhada acerca do objeto, uma vez que relaciona no cronograma de execução, em termos globais, as metas físicas correspondentes às atividades previstas, o que contraria as disposições do art. 7º, inciso I, da IN nº 01/97, o qual estabelece “verbis”:*

“Art. 7º O convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

I - o objeto e seus elementos característicos com a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o Convênio independentemente de transcrição;”

64. *Também não aproveita ao responsável o fato de haver pareceres jurídicos e técnico favorável à celebração dos convênios em tela. Tais pareceres não são vinculantes ao gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração. Deve agir com a máxima cautela possível ao examinar peças técnicas que concluem pela viabilidade ou pela conveniência da celebração de termos de convênios sem que do objeto conste a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar, contrariando o disposto no art. 7º, inciso I, da IN nº 01/97.*

65. *Ademais, tais pareceres não foram anexados aos autos para que se possa fazer uma análise mais precisa dos mesmos.*

66. *Desta forma, deve ser realizada determinação à Secretaria de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no sentido de que se abstenha de celebrar convênios com objeto amplo, vago e impreciso, sem atendimento aos requisitos do art. 7, I, da IN/STN 01/97 que determina a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho.*

IRREGULARIDADE (fl. 309 – vol. I)

“celebração dos Convênios MTE/SSPE nºs 040/2003, 132/2004 e 61/2005 prevendo repasse de recursos para pagamento de auxílios financeiros aos jovens atendidos no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE, contrariando as disposições do artigo 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/98.”

JUSTIFICATIVA (fls. 270/274 – vol. 1)

67. *O Sr. Remigio Todeschini se manifesta, em síntese, com as seguintes alegações:*

- A Lei nº 10.748/2003, que modificou a Lei 9.608/98, criou duas formas de auxiliar os jovens de baixa renda, sendo a primeira a subvenção econômica, conforme disposto em seu art. 5º, que concedia a referida subvenção no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), em seis parcelas bimestrais às empresas que contratassem jovens para o primeiro emprego durante um ano, independente do processo de qualificação. Já a segunda foi o auxílio financeiro de R\$ 150 (cento e cinquenta reais) aos jovens que, além do processo de qualificação de 400 horas, também prestassem serviços à comunidade, conforme o art. 13 da mesma lei.

- A vedação do art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/98 foi que não houvesse a acumulação destes dois benefícios, ou seja, o PNPE era o programa de Subvenção Econômica das empresas que não poderia ser cumulativo com o auxílio-financeiro pago normalmente aos jovens, dos consórcios sociais da juventude, com qualificação e serviço voluntário. Dos jovens atendidos nestes convênios, não houve nenhuma cumulação destes benefícios.

- Não poderia ser letra morta o final do art. 3º, § 3º, que, a despeito disso, depois foi modificado. Qual o sentido de agregar a concessão do auxílio financeiro ao conjunto de ações do PNPE e, neste contexto, vedar a sua concessão indistintamente aos beneficiários deste programa?

O legislador tinha intenção que não houvesse acumulação de benefícios, e essa vedação foi retirada com a alteração do art. 3º, § 3º da Lei 10.748/2003.

- Portanto, a partir desta nova redação, poderia haver acumulação de benefícios aos jovens, tanto o de subvenção econômica quanto o de auxílio financeiro, para prestação de serviço, corroborado pelo Decreto nº 5.313/2004 que regulamentou a prestação de serviços voluntários.

- Houve cumprimento da Lei nº 10.748/2003, pois os jovens do Convênio 40/2003 somente receberam auxílio financeiro de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), cumprindo os requisitos legais de qualificação e serviço voluntário e não cumulavam este benefício com o da subvenção social. De outro lado, os convênios 132/2004 e 061/2005 já estavam sob a vigência da Lei 10.940/2004 que não restringia qualquer acumulação desses benefícios.

JUSTIFICATIVA (fls. 315/316 – vol. 1)

68. *O Sr. Ezequiel Sousa do Nascimento, por meio e sua área técnica, apresenta os seguintes esclarecimentos:*

- Uma interpretação preliminar e isolada do texto legal em referência, leva ao entendimento de que os jovens beneficiados pelo PNPE não poderiam receber o auxílio financeiro de que trata a lei nº 9.608/98.

- Há de se considerar as disposições contidas no art. 3º do Decreto nº 5.313/2004, que regulamenta o art. 3º - A da Lei nº 9.608/98.

- Se fosse vedado aos jovens beneficiados pelo PNPE o recebimento do auxílio financeiro, por que razão haveria a publicação do Decreto nº 5313/2004 regulamentando o pagamento do mesmo no âmbito do PNPE?

- O processo adotado por aquela área técnica, responsável pelo acompanhamento das ações dos Consórcios Sociais da Juventude – CSJ, corroborada com o que vem sendo praticado pelas demais áreas daquela SPPE, ou seja, é vedada a participação de jovens, nas ações do CSJ, que já foram beneficiados em outras ações no âmbito do PNPE.

- Esta matéria já foi apreciada pela SPPE anteriormente, em questionamento semelhante da 5ª. SECEX/TCU no processo de tomada de contas nº 005.996/2004-6, cujo parecer ratifica o posicionamento esposado.

ANÁLISE

69. *A presente questão resolve-se pela análise da mudança ocorrida no art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/98. De fato, ao tempo da celebração do Convênio MTE/SSPE nº 040/2003, a vedação contida na Lei nº 9.608/98 (Lei do Serviço Voluntário) para recebimento do referido Auxílio Financeiro conjuntamente com a participação no âmbito do PNPE era expressa. Já em relação aos Convênios MTE/SSPE nºs 132/2004 e 61/2005, assiste razão ao responsável quando afirma que as alterações na legislação retiraram a referida vedação. Vejamos a então redação dos referidos dispositivos:*

Lei nº 9.608/98, alterada pela LEI nº 10.748/2003, DE 22/10/2003

‘Art. 13. A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

‘Art. 3º-A. Fica a União autorizada a conceder auxílio financeiro ao prestador de serviço voluntário com idade de dezesseis a vinte e quatro anos integrante de família com renda mensal per capita de até meio salário mínimo.

§ 1º O auxílio financeiro a que se refere o caput terá valor de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e será custeado com recursos da União por um período máximo de seis meses, sendo destinado preferencialmente:

I - aos jovens egressos de unidades prisionais ou que estejam cumprindo medidas sócio-educativas; e

II - a grupos específicos de jovens trabalhadores submetidos a maiores taxas de desemprego.

§ 2º O auxílio financeiro será pago pelo órgão ou entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos previamente cadastrados no Ministério do Trabalho e Emprego, utilizando recursos da União, mediante convênio, ou com recursos próprios.

§ 3º **É vedada a concessão do auxílio financeiro a que se refere este artigo ao voluntário que preste serviço a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos, na qual trabalhe qualquer parente, ainda que por afinidade, até o terceiro grau, bem como ao beneficiado pelo Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE.** (grifamos)

70. Posteriormente, com a edição da Lei nº 10.940/2004, se suprimiu da redação dada ao §3º do art. 3ª pela Lei nº 10.748/2003 a vedação de concessão de auxílio financeiro ao beneficiado pelo PNPE.

71. É válido ressaltar ainda que havia determinação deste Tribunal, prolatada no Acórdão nº 1026/2004 – TCU – Plenário, no sentido de suspender a concessão de auxílio financeiro aos beneficiários no PNPE, em virtude do amparo legal e das disposições contidas nos arts. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/1998 e 2º, § 7º, in fine, da Lei nº 10.748/2003. É o que se depreende da transcrição abaixo:

Acórdão nº 1026/2004 – TCU – Plenário

‘9.2. determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) que:

9.2.1. suspenda a concessão de auxílio financeiro aos beneficiários do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), inclusive no âmbito das ações atualmente em andamento vinculadas ao Programa, a exemplo do Convênio MTE/SPPE/DES nº 007/2003, firmado com a Secretaria de Estado do Trabalho do Distrito Federal, haja vista a ausência de amparo legal para tanto, bem assim as disposições dos arts. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/1998 e 2º, § 7º, in fine, da Lei nº 10.748/2003;’

72. O fato deste Tribunal ter prolatado tal determinação vem a demonstrar o entendimento desta Corte de Contas diverge do entendimento esposado pelo responsável. Consideramos, portanto, que não pode prosperar a tese do responsável de que a vedação do art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/98 foi para que não houvesse a acumulação da subvenção econômica com o auxílio financeiro. O responsável não pode dar interpretação restrita à lei.

73. É verdade que, posteriormente, ante a promulgação da Lei nº 10.940/2004, ficou clara a perda de objeto do subitem 9.2.1 do Acórdão TCU nº 1.026/2004 - Plenário, eis que a razão de sua existência era a vedação expressa contida nos arts. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/1998 e 2º, § 7º, in fine, da Lei nº 10.748/2003. Portanto, ante as alterações promovidas na legislação, tornou-se insubsistente a eficácia pró-futuro do subitem 9.2.1 do Acórdão TCU - 1.026/2004 – Plenário, razão pela qual este Tribunal prolatou o Acórdão nº 1.994 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos presentes Pedidos de Reexame interpostos pelos interessados supramencionados, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. informar aos recorrentes que o subitem 9.2.1, do Acórdão TCU nº 1.026/2004 - Plenário, prolatado sob a égide de legislação posteriormente alterada, perdeu eficácia pela simples edição de norma legal permissiva das situações ali consignadas, havendo, neste sentido, carência do interesse de recorrer por ausência de necessidade;

9.3. determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego que, previamente à celebração de novos convênios, adote providências no sentido de regulamentar, junto ao Chefe do Poder Executivo, os critérios mínimos a serem observados pelos conveniados na execução do PNPE, especialmente no que tange à carga horária do serviço voluntário a ser praticado pelos jovens optantes, buscando, assim, a uniformização entre os diversos convênios a serem firmados; bem assim quanto ao estabelecimento de normas que permitam o controle de tais desembolsos;

- 9.4. esclarecer que persiste a ausência de amparo legal ao pagamento de auxílio financeiro a participantes do PNPE que não prestem serviço voluntário;
- 9.5. notificar os recorrentes da decisão que vier a ser proferida;
- 9.6. dar ciência deste Acórdão, bem assim do Relatório e Voto que o fundamentam ao Exmo Sr. Presidente do Senado Federal; e
- 9.7. determinar o apensamento deste processo ao TC 005.996/2004-6.' (grifamos)

74. Sendo assim, antes da edição da Lei nº 10.940/2004 havia vedação expressa a concessão de auxílio financeiro aos beneficiários do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), conforme consta dos art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/1998, alterada pela Lei nº 10.748/2003. Portanto, a celebração do Convênio MTE/SSPE nºs 040/2003 prevendo repasse de recursos para pagamento de auxílios financeiros aos jovens atendidos no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE contrariou as disposições do artigo 3º-A, § 3º, da Lei nº 9.608/98, não devendo ser aceitas as justificativas apresentadas pelo responsável quanto a este item.

75. Todavia, considerando que o repasse de recursos para pagamento de auxílios financeiros aos jovens atendidos no âmbito do PNPE foi realizado com base nas disposições contidas no art. 3º do Decreto nº 5.313/2004, entendemos deva ser dispensada aplicação de multa ao responsável.

76. Passamos a análise das razões de justificativa da Sra. Bernadete Ferreira Sousa, Presidente do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, bem como as do Sr. Luis Narciso Coelho de Oliveira, Secretário Executivo da Associação Batista Beneficente Missionária – ABBEM, já que este foi ouvido quanto as duas primeiras irregularidades listadas abaixo.

IRREGULARIDADE (fl. 159 – vol. Princ.)

“pagamento do IDES – Instituto de Desenvolvimento Social e Cidadania para realização de serviço de acompanhamento e monitoramento do projeto do convênio MTE/SPPE nº 61/2005, quando, de acordo com a cláusula 3ª, II, “t” do referido convênio, o encargo seria desempenhado pela ABBEM – Associação Batista Beneficente Missionária e o CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza;”

JUSTIFICATIVA (fls. 334/341 – vol. 1)

77. A Sra. Bernadete Ferreira Sousa alega, em síntese, o seguinte:

- A entidade convenente não celebrou qualquer tipo de contratação o Instituto de Desenvolvimento Social e Cidadania – IDESC. Não compete a convenente a interferência direta sobre as executoras quanto ao modus operandi de suas atividades ou de suas parcerias com outras instituições.

- É impossível o completo e absoluto monitoramento sobre a forma de atuação das executoras.

- O IDESC é entidade parceira da ABBEM desde de 2003, inclusive constando do projeto apresentado ao CDVHS, as duas instituições que dividem o espaço físico, pessoal, programas e sistemas de computadores, equipamentos de informática e realizam inúmeras atividades em conjunto, cuja relação institucional encontra-se formalizada juridicamente mediante Termo de Convênio de Cooperação Técnica/Administrativa e Financeira, conforme cópia anexa às fls. fls. 212/213 – Anexo 3 – vol. 1.

- O IDESC atuou em correta e estrita parceria com a ABBEM na execução do objeto contratual, e respeitando a finalidade do convênio original MTE-CDVHS, fato este que não gera qualquer nulidade ou afronta aos princípios da moralidade e legalidade.

- Não houve por parte da ABBEM renúncia ou desvio de suas atribuições e de seus encargos, e sim parceria de execução, mediante responsabilidades devidamente formalizadas.

- Em casos semelhantes, tem a jurisprudência do Tribunal de Contas da União se manifestado pela regularidade da conduta em questão, conforme Acórdãos n^{os} 4/1997 – Primeira Câmara (fls. 335/338 – vol. 1), 4/1994 – Primeira Câmara (fls. 339/341 – vol. 1).

JUSTIFICATIVA (fl. 176 – vol. Princ.)

78. Já o Sr. Luis Narciso Coelho de Oliveira se manifestou nos autos, nos seguintes termos:

- A parceria entre o IDESC e a ABBEM já constava no projeto apresentado ao CDVHS, conforme consta do Termo de Cooperação entre as duas entidades (fls. 212/213 – Anexo 3 – vol. 1.), que demonstra a anterioridade do trabalho realizado em conjunto pelas duas empresas.

- O contrato foi cumprido dentro do que estava previsto, conforme atesta o CDVHS e, com relação aos valores repassados, há os comprovantes de pagamento referentes à utilização do Programa de Gerenciamento da MAX SISTEMAS durante o período em questão (fls. 15/39 – Anexo 2).

ANÁLISE

79. O que se discute aqui é quem tem a competência para exercer as atividades de monitoramento e acompanhamento das atividades da entidade âncora, bem como de suas executoras. Conforme o que estipula o Convênio n^o MTE/SPPE n^o 61/2005, em sua Cláusula Terceira – Das Obrigações dos Partícipes, II, “t” (fl. 1053/1054 – vol. 5), abaixo transcrita, esta competência é exclusiva do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS.

‘CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTÍCIPES

(...)

II – Compete ao Conveniente:

(...)

t) prever que o atesto da faturas somente ocorra após a comprovação da efetiva prestação de serviços, mediante atendimento dos seguintes requisitos:

identificação precisa dos serviços executados, com descrição ou especificação dos produtos e sua quantidade;

especificar datas, locais, ações realizadas, número de educandos e seus respectivos nomes e frequência, comprovadas pela apresentação das listas de frequências assinadas, entrega de vales-transporte, quando for o caso, e entrega do certificado de conclusão, tudo quando se tratar de atividade formativa; e

alimentação do SIGAE, ou similar, com informações sobre os serviços prestados.”

80. Desta forma, não caberia ao Instituto de Desenvolvimento Social e Cidadania – IDESC realizar atividade de monitoramento e acompanhamento, uma vez que esta atividade era de competência exclusiva do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, entidade âncora, por força do disposto na Cláusula Terceira, II, “t” do Convênio n^o MTE/SPPE n^o 61/2005, sendo, portanto, irregular tal pagamento, não devendo prosperar as alegações de defesa da responsável.

81. Alegar que não compete a conveniente a interferência direta sobre as executoras quanto a forma de execução das atividades da ABBEM ou de suas parcerias com outras instituições, é reconhecer que o CDVHS não conhece suas próprias competências como conveniente.

82. Não obstante a irregularidade praticada, com inobservância a cláusula do convênio em tela, considerando que não nos autos indícios de que os serviços não foram prestados pelo IDESC, e já tendo sido realizado o pagamento no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), entendemos que não caberia a devolução dos recursos gastos a esse título.

83. Por fim, quanto aos Acórdãos citados pela responsável, há de se esclarecer que, ao contrário do alegado, as situações concretas ali tratadas não são similares às descritas no presente processo.

84. Nada obstante, mais uma vez, não identificamos ânimo doloso do responsável, embora se reconheça que houve descumprimento do Convênio n^o MTE/SPPE n^o 61/2005. Assim, apesar de

comprovada a ocorrência de infração à norma regulamentar, consideramos desnecessária a aplicação da multa relativamente a esta irregularidade.

IRREGULARIDADE (fl. 159 – vol. Princ.)

“pagamento de despesas do Convênio MTE/SPPE nº 61/2005, no âmbito do Contrato nº 19/2006, firmado com a ABBEM – Associação Batista Beneficente Missionária e CDVHS – Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza, no período de 18/04 a 31/07/2006, em dinheiro, sem identificação do credor final, em desacordo com o art. 20 da IN/STN nº 01/97;”

JUSTIFICATIVA (fls. 319/333 – vol. 1)

85. A Sra. Bernadete Ferreira Sousa se manifesta, em síntese, com as seguintes alegações:

- O Contrato nº 019/2006, firmado entre o CDVHS e a ABBEM respeitou estritamente ao objeto central do Convênio nº MTE/SPPE nº 61/2005, em especial o contido na cláusula primeira, qual seja, a cooperação técnica e financeira no âmbito do PNPE, visando a qualificação social e profissional, a promoção e a criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para jovens em situação de maior vulnerabilidade social, bom como, a prestação de serviço voluntário, por meio da mobilização e da articulação dos esforços da sociedade civil organizada, obedecendo ainda, o disposto no plano de trabalho, nos termos da cláusula segunda.

- O CDVHS cumpriu fielmente as disposições contratuais ao executar a planilha orçamentária junto à ABBEM, repassando-lhe os recursos, sempre por meio de cheques à conta do convênio em espécie, devidamente contabilizados, devidamente contabilizados e registrados, conforme comprovantes em anexo (fls. 23/200 – Anexo 3 e 201/210 – Anexo 3 – vol. 1) e demonstrativo de fl. 321 – vol. 1.

- O CDVHS jamais efetuou qualquer pagamento em dinheiro. Todos os comprovantes de repasses foram, inclusive, apresentados a coordenadoria de fiscalização, suficientes para comprovação da regularidade dos pagamentos.

- A ABBEM, para efetuação de pagamentos de pequena monta, se faz necessário a adequação desses pagamentos em blocos de despesa a fim de evitar a emissão de cheques com valores minúsculos e o emperramento da execução contratual. Contudo, todos os valores pagos são compatíveis com a prestação de contas apresentada, com as notas fiscais e recibos apresentados.

- Quanto às despesas efetuadas antes da liberação da primeira parcela e das relativas a pagamentos de tributos, por se tratar de recursos públicos, não se admite o recolhimento em atraso.

- Não se pode afirmar que houve pagamento de despesas sem identificação do credor final. A prestação de contas é minuciosa, dando conta de todas as despesas efetuadas, inclusive, dos credores das referidas despesas. Isto é mais que o suficiente para atestar a correta aplicação dos recursos.

- não há nada que possa causar ilegalidade ou qualquer tipo de irregularidade insanável, eis que não houve desvio de conduta capaz de afetar a prevalência dos princípios da legalidade e da moralidade, mas sim, na verdade, adequações de ordem administrativa interna da entidade, com vistas a viabilizar, de maneira mais célere, e dar efetividade a execução contrato.

- Em casos semelhantes, tem a jurisprudência do Tribunal de Contas da União se manifestado reiteradamente, conforme Acórdãos nºs 1/1996 – Primeira Câmara (fls. 322/327 – vol. 1), 2/2002 – Plenário (fls. 328/330 – vol. 1), 2/1998 – Segunda Câmara (fls. 330/332 – vol. 1) e 3/2002 – Primeira Câmara (fls. 332/334 – vol. 1).

JUSTIFICATIVA (fls. 176/177 – vol. Princ.)

86. O Sr. Luis Narciso Coelho de Oliveira apresenta os seguintes esclarecimentos:

- Anexa comprovantes das reposições de despesas, para pequenos gastos (fls. 40/73), os empréstimos efetuados por meio de conta administrativa da ABBEM (fls. 74/127) e as devoluções

relativas às despesas quitadas inicialmente por meio de empréstimos retirados da C/C 12287-4 (fls. 128/157), ressaltando que tais atos foram necessários, a fim de cumprir com as exigências contidas no parágrafo primeiro da cláusula quarta e de outras condições posteriores, estabelecidas no Contrato nº 19/2006.

- Houve a antecipação de pagamentos antes da liberação das parcelas para obedecer ao que foi previamente estabelecido. Assim, mesmo tendo sido feito antes, todos os pagamentos foram realizados por meio de cheques nominais da própria conta da entidade, que foram ressarcidos, logo após a liberação dos recursos.

- As operações se desenvolveram de modo a facilitar a continuidade das atividades, sem atraso, conforme pode ser comprovado pelos documentos em anexo, ou seja, buscou-se evitar prejuízos ao bom andamento do projeto.

ANÁLISE

87. O cerne da questão diz respeito ao pagamento em espécie de despesas do realizadas pela ABBEM, sem identificação do credor final, o que contraria o disposto no art. 20 da IN/STN nº 01/97, o qual transcrevemos abaixo:

*“Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, **exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.**” (grifamos)*

88. Examinando as relações de pagamentos da ABBEM, contidas às fls. 1065/1066, 1070 e 1075, todos do vol. 5, e comparando-as com os extratos bancários de fls. 1067, 1071/1072 e 1076, também constantes do vol. 5, constata-se que não há correspondência entre os todos os pagamentos efetuados e os cheques emitidos, numa clara demonstração de que houve saques da conta específica do Convênio MTE/SPPE nº 61/2005, para pagamento de despesas em espécie. E não foram somente despesas de pequena monta, conforme quer fazer crer a responsável. Como exemplo, podemos as despesas realizadas no valor de R\$ 2.038,17, que não guardam correspondência com os cheques constantes do extrato bancário. Por outro lado, há outras despesas de pequena monta que foram pagas com cheque, como cheques no valor de R\$ 37,62, R\$ 67,65

89. O Convênio MTE/SPPE nº 61/2005 estipula, em sua Cláusula Terceira – Das Obrigações dos Partícipes, II, q, a obrigatoriedade da convenente em movimentar os recursos financeiros liberados pela concedente, de acordo com o estabelecido no art. 20 da IN/STS nº 1/1997 (fl. 1054 – vol. 5). A alegação de descumprimento da legislação para atender a conveniências administrativas não pode prosperar. A propósito, esta matéria foi tratada nesta instrução (v. itens 44/46).

90. De qualquer modo, não pode a responsável se furtar da responsabilidade pela retirada dos recursos da conta específica para pagamento de despesas em dinheiro realizadas pela ABBEM, seja por equívoco, seja premeditadamente, pois o art. 20 da Instrução Normativa nº 1/1997 estabelece expressamente a obrigatoriedade de manter os recursos em conta bancária específica, somente sendo permitidos saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro. Acresça-se a isto, o fato do próprio Convênio MTE/SPPE nº 61/2005 estipular em cláusula, como uma das obrigações da convenente, a observância ao art. 20 da IN/STN nº 1/1997.

91. Quanto à documentação anexa aos autos pela responsável no intuito de comprovar a regularidade da despesa, salientamos que, como a responsável não elaborou uma relação de pagamentos que correspondesse aos valores constantes nos extratos bancários, de forma que o somatório das despesas realizadas em dinheiro guardasse correspondência com os valores

constantes em cada cheque, não foi possível estabelecer o nexo de causalidade entre parte dos saques promovidos na conta do convênio e as despesas suscitadas na prestação de contas.

92. É preciso que se reconheça que o saque de recursos da conta específica para pagamento de despesas em espécie, infringindo o disposto no art. 20 da IN/STN nº 1/1997, dificulta sobremaneira a ação do controle.

93. Por fim, quanto aos Acórdãos citados pela responsável, mais uma vez, há de se esclarecer que, ao contrário do alegado, as situações concretas ali tratadas não são similares às descritas no presente processo.

94. Desta forma, deve ser realizada determinação à Secretaria de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no sentido de que fiscalize a aplicação de recursos repassados à ONG's, suspendendo, de imediato os repasses das entidades que inobservarem as disposições contidas IN/STN nº 1/1997, em especial ao estatuído no art. 20 da referida Instrução Normativa.

IRREGULARIDADE (fl. 159 – vol. Princ.)

“contratação da Empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda., pelo Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS (contrato sem número/2006) para inserção de 630 jovens no mercado de trabalho quando a obrigatoriedade da inserção seria do CDVHS, de acordo com o convênio TEM/SPPE nº 061/2005, configurando-se em ato anti-econômico.”

JUSTIFICATIVA (fls. 341/349 – vol. 1)

95. A responsável alega em síntese, o que segue:

- Os princípios da eficiência, moralidade e legalidade foram atendidos, quando da contratação, que foi realizada por meio da Carta-Convite nº 006/2006, cujos documentos já se encontram nos autos.

- A contratação não contraria em nada os termos do convênio, igualmente, eis que não existe nenhuma cláusula vedando essa possibilidade.

- Contratando-se empresa altamente especializada na área de inserção no mercado de trabalho, amplamente atestada e respaldada por diversas empresas das quais se utilizaram de seus serviços para inclusão de profissionais, conforme se depreende de documentos anexos, tal fato, por si só derruba qualquer alegativa ou tese da prática de ato anti-econômico.

- As atribuições relativas à prestação de serviços da Ética Treinamento e Consultoria Ltda., foram previstas e delineadas no projeto aprovado, conforme os procedimentos para constituição do consórcio, atendendo as requisitos contidos no Termo de Referência do Consórcios Sociais da Juventude e o Manual de Implementação dos Consórcios do Ministério do Trabalho e Emprego.

- A inserção dos jovens foi também responsabilidade de cada entidade a ser contratada para oferecer a qualificação profissional, ficando esta com a obrigatoriedade de captar vagas para 30% dos jovens por ela qualificados.

- As executoras eram solidárias através do contrato com o CDVHS no cumprimento mínimo da meta de 30%, todavia, caberia ao CDVHS, entidade conveniada com o MTE no cumprimento da meta total de inserção, segundo competências designadas ao conveniente no item “e” da Cláusula Terceira do Convênio MTE/SPPE nº 61/2005 – CDVHS/CE, inclusive vinculada à devolução de recursos pelo não cumprimento das metas.

- Existia um comprometimento do CDVHS em proporcionar uma quantidade maior de inserção de jovens no mercado de trabalho, superando a meta de 30%, uma vez que os jovens qualificados tinham uma forte expectativa.

- A empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda. sempre compartilhou a responsabilidade de incluir jovens qualificados pelo consórcio no mercado de trabalho e, a partir da própria análise da experiência, gerar e distribuir com todas as entidades integrantes do Consórcio Social da

Juventude do Ceará, conhecimento e tecnologia apropriada a enfrentar com eficiência e eficácia o desemprego juvenil.

- O valor relativo do contrato esteve de acordo com o plano de trabalho do convênio em tela, o que descaracteriza, mais uma vez, a alegativa de ato anti-econômico.

- A contratação, cumulada com as demais ações desenvolvidas pelo CDVHS e entidades executoras resultou no pleno cumprimento do objeto conveniado, não acarretando nenhum ônus fora do orçamento e do plano de trabalho, que pudesse condenar a referida conduta.

- A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, bem como dos Tribunais Estaduais e Municipais tem sido favorável ao julgamento de contas regulares, face a eficiente e correta aplicação dos recursos, por meio de prestação de contas e ainda da preservação da finalidade, conforme Acórdãos n^{os} 3/2002 – Primeira Câmara (fls. 346/348 – vol. 1).

ANÁLISE

96. *Conforme se observa do Contrato constante das fls. 1008/1112 – vol. 5, coube à empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda. a incumbência de colocação de 630 jovens no mercado de trabalho, através de diferentes tipologias (aprendizagem, estágio social, contrato formal temporário/prazo determinado, contrato formal por prazo indeterminado, prestação de serviços, empreededorismo/economia solidária). Entretanto, há contratos firmados entre as entidades executoras e o CDVHS, em que consta cláusula estabelecendo a obrigatoriedade de as instituições encaminharem e colocarem no mercado de trabalho 30% dos jovens egressos das ações de qualificação a elas confiadas (v. fls. 1116 – vol. 5, 1123 – vol. 5, 1131 – vol. 5 e 1139 – vol. 5). Vê-se, portanto, que a meta global de inserção de 630 jovens do Convênio MTE/SPPE n^o 61/2005 foi atribuída à entidade Ética Treinamento e Consultoria Ltda.; contudo, essa mesma meta foi dividida entre outras entidades contratadas pelo CDVHS.*

97. *Destaque-se que o Relatório de Cumprimento do Objeto, acostado aos autos pelo CDVHS, informa que a meta de inserção de jovens no mercado de trabalho atingiu o número de 723 inseridos, no ano de 2006 (v. fls. 303/304 – Anexo 3 – vol. 1), ultrapassando a meta inicialmente prevista de colocação de 630 jovens no mercado de trabalho. Ou seja, houve a inserção de aproximadamente 15% a mais de jovens no mercado de trabalho. Desta forma, resta claro que houve incremento nas metas de inserção de jovens no mercado de trabalho, num percentual de aproximadamente 15%, no exercício de 2006, em razão do trabalho que a empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda.*

98. *É verdade que não há nos autos documento contendo o cumprimento da meta das outras entidades envolvidas. Sendo assim, no que se refere à intermediação de mão-de-obra, não há como determinar quais os percentuais de jovens foram colocados no mercado pela empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda. e quais os percentuais relativos às metas de colocação das outras entidades.*

99. *De qualquer forma, como a meta foi ultrapassada em 15% e o percentual de inserção de jovens por parte de outras entidades era de 30%, pode-se estimar em 15%, no máximo, o valor a ser considerado como débito. Neste sentido, como o contrato celebrado com a empresa Ética Treinamento e Consultoria Ltda. foi de R\$ 136.800,00, tem-se o valor máximo a ser devolvido pela aludida empresa seria de R\$ 20.520,00 (136.800,00 x 0,15), já que esta cabe somente os valores correspondentes aos percentuais de jovens por ela colocados no mercado. Atualizando-se este valor, teríamos a quantia de 23.029,60, não cabendo maiores desdobramentos, no nosso entender, ante a baixa materialidade do valor estimado.*

100. *Consideramos, portanto, que deva ser determinado à Secretaria de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no sentido de que, quando da assinatura de convênios com ONG's, fiscalize a celebração de contratos da entidade âncora com outras entidades, a fim de identificar a existência de duplicidade de metas entre a entidade contratada para executá-las e outras entidades contratadas com a mesma incumbência.*

101. *Ante todo o exposto, somos porque o Tribunal adote a seguinte decisão:*

101.1. *Determinar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS as seguintes providências:*

- a) *quando da celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, observe o estatuído nos arts. 4º e 5º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como nos arts. 15 e 18 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, no que concerne à exigência de comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional das referidas entidades;*
- b) *quando da celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, observe o estatuído no art. 22 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008, no que concerne à obrigatoriedade, por parte dos órgãos repassadores de, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, avaliar a qualificação técnica e capacidade operacional das mesmas para gestão do Plano de Trabalho;*
- c) *observe, rigorosamente, o disposto na IN/STN nº 01/97 ao firmar novos convênios, em especial, os seguintes dispositivos: art. 7, I, III e art. 2º, I, II, III e § 1º, quanto a que contenham:*
 - *objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;*
 - *plano de trabalho que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;*
 - *a vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;*
- d) *se abstenha de realizar transferência de licitação a terceiros, por carecer tal medida de amparo legal;*

101.2. *Determinar à Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA que, em futuras licitações, se abstenha de celebrar contratos cujo objeto não guarde concordância com o objeto licitado, visto que o referido procedimento contraria as normas preconizadas nos art. 41, “caput” e art. 3º da Lei 8.666/93.*

101.3. *Determinar à Secretaria de Políticas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego para que:*

- a) *se abstenha de celebrar convênios com objeto amplo, vago e impreciso, sem atendimento aos requisitos do art. 7, I, da IN/STN 01/97 que determina a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho.*
- b) *fiscalize a aplicação de recursos repassados à ONG’s, suspendendo, de imediato os repasses das entidades que inobservarem as disposições contidas IN/STN nº 1/1997, em especial ao estatuído no art. 20 da referida Instrução Normativa.*
- c) *quando da assinatura de convênios com ONG’s, fiscalize a celebração de contratos da entidade âncora com outras entidades, a fim de identificar a existência de duplicidade de metas entre a entidade contratada para executá-las e outras entidades contratadas com a mesma incumbência.*

101.4. *Sejam realizadas as determinações, abaixo transcritas, constantes do relatório de auditoria (fls. 26/27 – vol. princ.):*

‘Determinação à FAPIJA para que formalize os procedimentos licitatórios de modo a manter a seqüência cronológica dos documentos e a numeração seqüencial de todas as páginas, com a aposição da rubrica, em conformidade com o disposto com a Lei nº 9.784/99, art. 22, § 4º. (4.3)’

‘Determinação ao Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHA, entidade âncora do Consórcio Social da Juventude do Ceará, para que proceda a devida identificação com referência ao título e número do Convênio nº 61/2005 nas faturas, recibos, notas fiscais e outros documentos comprobatórios das despesas contidas nas Prestações de Contas da entidades executoras do PNPE no Ceará. (4.9)’

‘Determinação à entidade âncora do Consórcio Social da Juventude no Ceará, Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza – CDVHS, para que mantenha em boa ordem a documentação relativa aos convênios firmados, de forma a não prejudicar o trabalho dos órgãos de controle, tudo em consonância com o art. 30, § 1º da IN/STN nº 01/97. (4.12)’

101.5. Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno competente que acompanhe o cumprimento das determinações indicadas nos itens anteriores e informe ao Tribunal, nas próximas contas anuais, as providências adotadas pelos entes jurisdicionados;

105. Seja aplicada multa ao Sr. Eudoro Walter de Santana – Diretor Geral do DNOCS, em consonância com o art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/92, por grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em razão de ter insistido na continuidade do Convênio PGE nº 11.2003, mesmo após a emissão Parecer nº 473/PGF/PF/DNOCS/CJU/DCC/2004, elaborado por ocasião da celebração do 4º Termo Aditivo, amparando a tese no sentido de que não é possível a celebração de convênio sem a descrição detalhada do que se pretende realizar ou obter, sem a especificação da alocação de recursos e das ações de interesse comum a serem desenvolvidas com tais recursos, dentre outras, e opinando pela anulação do Convênio nº PGE – 11/2003.

À consideração Superior.”

É o Relatório.