

TC-022.171/2016-9

Tipo: Recurso de reconsideração em processo de tomada de contas especial (diligência)

Unidade jurisdicionada: Município de Nossa Senhora do Socorro/SE

Recorrente: Fábio Henrique Santana de Carvalho (CPF 413.302.005-78)

Advogados: Jackson Di Domenico (OAB/DF 18.493), Neyanne Araújo (OAB/DF 36.594) e Taina Zils (OAB/DF 54.422). Procuração – peça 70.

INTRODUÇÃO

Cuida-se de determinação contida no Acórdão 6.651/2020-TCU-1ª Câmara (peça 167), para análise de documentos encaminhados pela Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, com vistas a eventual comprovação de regularidade na aplicação dos recursos recebidos pelo Município de Nossa Senhora do Socorro/PE por força do Termo de Adesão TASPPE 185/2009, para execução do Programa Projovem Trabalhador, *verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento nos arts. 32, I, e 33 da Lei Orgânica do TCU, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. converter este julgamento em diligência, com o consequente encerramento do pedido de vista formulado pelo Ministro Bruno Dantas;

9.2. determinar o encaminhamento destes autos para a Secretaria de Recursos, que deverá:

9.2.1. promover diligência para a Secretaria de Políticas Públicas da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, visando obter esclarecimentos sobre o processo de pagamento de auxílio financeiro aos trainandos do Programa Projovem Trabalhador, relativo ao Termo de Adesão TASPPE 185/2009. Em especial, deverá ser averiguado como era controlada a frequência desses alunos e a realização das aulas, sendo solicitada a apresentação da respectiva documentação comprobatória;

9.2.2. analisar se os documentos acostados aos presentes autos pela defesa do responsável e aqueles porventura enviados pelo Ministério da Economia são ou não aptos a demonstrar a execução total ou parcial do objeto avençado; e

9.2.3. após a conclusão dessa análise, deverá encaminhar ao Gabinete do Relator uma proposta sobre o mérito do recurso em tela, com trâmite prévio pelo Ministério Público junto ao TCU;

9.3. dar ciência deste acórdão ao recorrente.

HISTÓRICO

2. Após o curso regular da instrução recursal processual e na fase de julgamento do processo, o recorrente apresentou petição e novos documentos (peças 161-165), pleiteando a

suspensão do julgamento em função de diligências realizadas junto ao Ministério da Economia para obtenção de “relação de pagamentos de auxílios financeiros aos alunos inscritos nos cursos oferecidos pela Prefeitura” (peça 161, p. 5).

3. Narra também o ingresso no Poder Judiciário com medida para colheita de “depoimento de testemunhas que participaram de todo processo de execução do convênio e que poderão ratificar as informações” (peça 161, p. 6). Pleiteia o recorrente a obtenção de informações necessárias a respeito da relação trazida aos autos (plano de trabalho, repasse aos alunos e critérios e requisitos para concessão do benefício).

4. A Corte determinou a conversão do julgamento a fim de que fosse realizada **“diligência para a Secretaria de Políticas Públicas da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, visando obter esclarecimentos sobre o processo de pagamento de auxílio financeiro aos trainandos do Programa Projovem Trabalhador, relativo ao Termo de Adesão TASPPE 18512009”** (peça 167), recebendo as informações elaboradas pelo Ministério da Economia (peças 175-179).

DA ANÁLISE DA EFICÁCIA DA NOVA DOCUMENTAÇÃO JUNTADA EM RELAÇÃO AO JULGAMENTO DAS CONTAS

5. Deve ser notado que a execução do Programa Projovem Trabalhador (art. 2º, IV da Lei 11.692/2008) se estabelecia em dois eixos distintos de ação:

a) Atribuição do Município: “qualificação social e profissional e do estímulo à sua inserção” (art. 17 da Lei 11.692/2008), com o repasse de recursos do Ministério do Trabalho e Emprego ao Município (art. 19 da Lei 11.692/2008);

b) Atribuição da União: pagamento de auxílio financeiro aos beneficiários do Projovem diretamente pela União (art. 6º, § 3º da Lei 11.692/2008), com recursos federais.

6. Note-se que o pagamento dos benefícios aos estudantes é uma relação jurídica estabelecida diretamente entre a União e o beneficiário, não havendo repasse de recursos ao Município, nos termos da Resolução/CD/FNDE 41/2012

Art. 9º. O auxílio financeiro será pago diretamente a cada beneficiário por meio de crédito em conta-benefício aberta em agência do Banco do Brasil S/A, indicada especificamente para esse fim e mediante a assinatura, pelo jovem, de Termo de Compromisso em que conste, dentre outros: (...)

7. Assim, o objeto do processo de tomada de contas especial é exclusivamente os recursos federais repassados ao Município para o desenvolvimento das atividades de qualificação social e profissional, sem relação com os recursos da União que foram empregados para o pagamento dos auxílios financeiros.

8. Ora, a comprovação do pagamento de auxílio financeiro realizado exclusivamente pela União em nada comprova o nexo de causalidade entre os gastos realizados pela segunda entidade contratada pelo Município (**Tocqueville Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**) e a execução das atividades de qualificação social e profissional de responsabilidade do gestor municipal.

9. Ora, a discussão nos autos não trata de inexecução pura e simples que pudesse ser comprovada, de forma indireta, pelo pagamento dos benefícios aos alunos por parte da União. O raciocínio probatório pretendido pelo recorrente é no sentido de que a comprovação indireta da execução do objeto seria prova suficiente da comprovação da regularidade da aplicação dos recursos, o que é equivocado, uma vez que a comprovação de execução das ações, no caso concreto, não faz prova da regularidade da aplicação dos recursos, conforme descrito na decisão recorrida:

9. Quanto à comprovação da execução do objeto do ajuste, não foram apresentados quaisquer elementos capazes de demonstrar a realização das ações de qualificação no âmbito do Programa Projovem Trabalhador custeadas com os recursos repassados pelo então Ministério do Trabalho e Emprego. Conforme apontado pela unidade técnica, nos documentos anexados aos autos (peças 49 a 57) não foi encontrado nenhum comprovante de realização de cursos por parte da Tocqueville, existindo apenas alguns comprovantes de despesas em relação à ATNE. Supõe-se, então, que essa documentação diz respeito à outra tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 4.379/2016-TCU-1ª Câmara, a qual trata do contrato firmado com a ATNE.

10. Existem nos autos apenas uns poucos comprovantes de pagamentos efetuados pela Oscip Tocqueville a fornecedores e prestadores de serviço, totalizando R\$ 94.817,50 (peça 65, p. 17-75), valor muito distante do que foi pago pelo município à entidade (R\$ 1.778.852,28). Além disso, conforme apontado pelo MP/TCU, diante da ausência de identificação dos pagamentos, boa parte desses comprovantes poderia corresponder a outros negócios jurídicos que não aquele formalizado mediante o Contrato 341/2010.

11. Ademais, ainda que existissem elementos probatórios de eventual execução das ações, mesmo assim a demonstração da regularidade das despesas estaria comprometida pelas irregularidades na movimentação da conta bancária do ajuste. Foi constatado que tão logo os recursos ingressavam na conta específica, imediatamente saíam por meio de transferências bancárias, sem que existam comprovantes da realização de ações de capacitação que justifiquem essa movimentação. Além disso, foram realizados pagamentos por meio de contas correntes que não eram específicas do convênio (peça 64). Esse fato impediria que se estabelecesse o nexo de causalidade entre as eventuais despesas por conta do ajuste e os recursos federais repassados.

(peça 79, p. 2)

10. Deve-se atentar para a informação prestada pela União no sentido de que o controle de frequência dos alunos era **“feito pela instituição executora contratada pela prefeitura signatária do Termo de Adesão”** (peça 177, p. 2), de modo que os pagamentos dos benefícios financeiros aos estudantes se fundamentava única e exclusivamente nas relações elaboradas pela entidade, com a suposta fiscalização do Município, e, portanto, a comprovação de pagamentos de benefício aos estudantes não atestaria de forma cabal a execução do programa público no Município.

11. Não sem razão, afirma o órgão da União a ausência de elementos para fundamentar a validade dos registros para qualquer efeito (peça 177, p. 2, item 14), sendo insuficientes os documentos apresentados para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, particularmente a **demonstração do liame entre os recursos financeiros movimentados por cheques e as despesas declaradas pela instituição, a comprovação da execução dos serviços**

por meio de documentos de contratação de coordenadores e professores, bem como o cumprimento do Plano de Trabalho.

12. Não se pode olvidar que a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos envolve a comprovação da totalidade de seus elementos constitutivos, cabendo ao responsável a comprovação documental das despesas realizadas em confronto com a movimentação dos recursos pela emissão de cheques, articulada e o atingimento os objetivos de ministrar cursos para o quantitativo de alunos (2.000 estudantes / 130 horas-aulas), sendo que o pagamento dos benefícios aos estudantes por parte da União não tem o condão de comprovar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas, as movimentações financeiras e o atingimento do objeto.

13. Ou seja, ainda que a relação de pagamentos de auxílio financeiro indique o pagamento de pecúnia a 1911 jovens (peça 179, p. 52), a relação apresentada faz prova apenas de um elemento específico da execução do programa público (o pagamento de benefícios por parte da União), sem evidenciar o nexo de causalidade entre os recursos públicos entregues ao Município e as atividades de qualificação realizadas, devendo ser recordado que **os recursos repassados aos estudantes não são objeto da tomada de contas especial, uma vez que sequer ingressaram nos cofres municipais.**

14. Importante notar que a discussão nos autos não versa sobre a demonstração de execução total ou parcial do objeto do convênio, uma vez que existem registros nos autos (peças 45-63 do TC-022.715/2013-4) atestando a ocorrência de alguma espécie de atividade de qualificação estudantil desempenhada no Município, estando ausente a articulação entre os valores repassados à entidade e as atividades desenvolvidas *in situ*, fato ressaltado desde o julgamento do processo de representação (ausência de nexo de causalidade):

15. Ainda em relação aos documentos entregues após a segunda diligência (peças 45 a 63), cabe mencionar que as peças 52 a 63 se referem a fotos com pessoas que teriam participado de algum(ns) evento(s) ligado(s) ao Pro-Jovem. Nada obstante as fotos anexadas aos autos como elementos de prova, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias são insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, **pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não revelam, efetivamente, a origem dos recursos aplicados. Ou seja, retratam uma situação, mas não demonstram o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas apresentadas na execução do objeto.**

(peça 64 do TC-022.715/2013-4. Instrução acolhida como razão de decidir do Acórdão 4.379/2016-TCU-1ª Câmara; peça 67 do TC-022.715/2013-4)

15. Ou seja, a possibilidade de um julgamento de regularidade das contas pressupõe, em qualquer situação, **a demonstração do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetuadas**, conquanto a única demonstração realizada pelo ex-Prefeito é da entrega integral dos recursos à entidade sem a exigência de controle das despesas realizadas, assumindo o Prefeito o eventual risco na impossibilidade de demonstração do nexo de causalidade das despesas executadas pela entidade, como ocorrido no caso concreto.

16. Assim, é inegável que o ônus probatório do nexo de causalidade entre os recursos repassados à entidade e as atividades de qualificação estudantil deve ser atribuído ao Prefeito

recorrente, uma vez que os repasses em comento estão sujeitos ao regime de prestação de contas, nos termos do art. 4º da Lei 11.692/2008, *verbis*:

Art. 4º Para a execução das modalidades tratadas no art. 2º desta Lei, a União fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sem a necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta-corrente específica, sem prejuízo da devida prestação de contas da aplicação dos recursos.

17. Ou seja, a demonstração do nexo de causalidade passa pela evidenciação documental de cada despesa realizada para a persecução da atividade-objeto: contratação de professores e coordenadores, aluguel de espaços para a realização das aulas, elaboração de materiais didáticos, entre outros, não sendo possível o julgamento de regularidade das contas com a mera evidenciação da execução do objeto avençado.

18. O nexo de causalidade não é uma mera formalidade no processo de contas, mas se mostra como única forma de demonstração de que os recursos empregados estavam relacionados diretamente com o objeto do convênio, possibilitando a comprovação da necessidade e da suficiência de cada despesa realizada, em cotejo com a finalidade pública almejada.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise para ratificar as conclusões contidas na instrução contida na peça 139, uma vez que os novos documentos apresentados são insuficientes para demonstração da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 9 de novembro de 2020

(assinado eletronicamente)
Weverton Ribeiro Severo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5062-8