

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata o processo da Tomada de Contas Especial instaurada pela Diretoria de Administração e Logística do então Ministério da Economia – DAL/ME, em desfavor dos Srs. Antônio da Cruz Filgueira Júnior e Magno Rogério Siqueira Amorim, ex-Prefeitos de Itapecuru-Mirim/MA, em razão da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União à aludida municipalidade, no âmbito do Plano de Implementação 46069-001617/2011-10 (registro Siafi 299580) do Programa Nacional de Inclusão de Jovens no Mercado de Trabalho, modalidade Projovem Trabalhador, submodalidade Juventude Cidadã, ao qual o ente municipal aderiu em 03/05/2011 (peça 2, p. 2).

2. O referido ajuste tinha por escopo a execução das ações do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, no âmbito do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego, com vistas à qualificação social e profissional de 400 jovens e à inserção de, no mínimo, 30% deles no mercado de trabalho, conforme Termo de Adesão e Plano de Implementação (peça 5).

3. Para cumprir o objeto pactuado foi prevista a quantia de R\$ 743.820,00. Desse valor, R\$ 706.629,00 foram transferidos dos cofres federais ao conveniente e o **quantum** de R\$ 37.191,00 coube à quota de contrapartida municipal (peça 5, p. 8).

4. O Município de Itapecuru-Mirim/MA contratou o Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social, pelo montante de R\$ 664.294,00, para a prestação dos serviços referentes ao Plano de Implementação em questão (v. Contrato 136/2011, peça 21).

5. O tomador de contas impugnou 87,38% dos recursos transferidos, imputando o débito detectado a dois ex-prefeitos do Município de Itapecuru-Mirim/MA: ao Sr. Antonio da Cruz Filgueira Junior, gestor municipal de 2009 a 2012, o prejuízo de R\$ 227.892,74 (duzentos e vinte sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos); e ao Sr. Magno Rogério Siqueira Amorim, prefeito sucessor no período de 2013 a 2016, o montante de R\$ 389.561,15 (trezentos e oitenta e nove mil, quinhentos e sessenta e um reais e quinze centavos), conforme Relatório de TCE 05/2019 (peça 199, p. 12).

6. A referida glosa é decorrência de irregularidades encontradas na documentação exigida para a prestação de contas, da ausência de funcionalidade do objeto sem aproveitamento útil da parcela executada, e de falhas técnicas e de qualidade observadas nos serviços implementados, além de sobrepreço detectado no orçamento contratado com o Instituto Socius-Polis (peça 199, p. 11 a 13).

7. Nesta Corte, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex/TCE, atual Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE, em instrução preliminar destes autos (peça 209), fez alterações na responsabilização, incluindo o Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social e excluindo o Sr. Antônio da Cruz Filgueira Júnior do rol de responsáveis, além de revisar o valor do débito – recalculado na fase externa, por ausência de evidências e suporte fático e documental quanto à ocorrência de sobrepreço (peça 209, p. 7) –, de tal forma que permaneceram as seguintes irregularidades:

7.1. inexecução parcial com aproveitamento da parte executada, débito no valor de R\$ 98.637,00, sob a responsabilidade solidária do ex-prefeito, Sr. Magno Rogério Siqueira Amorim, e do Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social, além de R\$ 71.956,50 sob a responsabilidade do ex-prefeito, Sr. Magno Rogério Siqueira Amorim; e

7.2. recebimento por serviço não executado, débito nos valores de R\$ 249,00 e R\$ 325,00, sob a responsabilidade do Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social.

8. Por conseguinte, a unidade técnica promoveu, por delegação de competência deste Relator, a citação do ex-prefeito na gestão de 2013 a 2016 e da mencionada entidade contratada, em face da inexecução parcial do Plano de Implementação 46069-001617/2011-10 (registro Siafi 299580), para que apresentassem alegações de defesa ou recolhessem as parcelas de débito ora quantificadas.

9. Transcorridos os prazos para defesa, ambos os responsáveis citados permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. Dessa forma, a inércia em oferecer defesa não permitiu afastar a conclusão sobre o cumprimento parcial das metas de qualificação e de inserção do jovem no mercado de trabalho.

10. Após o exame final de mérito, a AudTCE com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 241), encaminhou a proposta de que o Tribunal julgue irregulares as contas do ex-alcaide, Sr. Magno Rogério Siqueira Amorim, e do Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social, condenando-os ao pagamento dos débitos apurados no processo, com aplicação aos responsáveis, individualmente, da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

11. Quanto à preliminar acerca das prescrições ressarcitória e punitiva, o Plenário desta Casa aprovou, mediante o Acórdão 2285/2022 – Plenário (rel. min. Antônio Anastasia), a Resolução/TCU 344/2022, cujo texto estabelece que as pretensões punitiva e ressarcitória nos processos de controle externo (exceto para atos de pessoal) prescrevem em cinco anos (art. 2º, prescrição principal ou geral) ou em três, se o processo ficar paralisado, pendente de julgamento ou despacho (art. 8º, prescrição intercorrente), conforme o previsto na Lei 9.873/1999 (art. 1º), diploma que regula o prazo para o exercício da ação punitiva movida pela administração pública federal.

12. No caso concreto, o termo **a quo** da prescrição deve ser a data final para a apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial, com base no inciso I do art. 4º da referida Resolução, ou seja, 28/4/2014, e devem ser levados em consideração os seguintes eventos processuais interruptivos do prazo de prescrição, igualmente previstos na norma de referência (art. 5º e §§ 1º e 2º do art. 8º):

- a) Ofício 4153/CGCC/SPPE/MTE, de 28/07/2015, solicitando adoção das medidas saneadoras necessárias para aprovação da Prestação de Contas Final (peça 166);
- b) Resposta ao Ofício 4153/CGCC/SPPE/MTE, de 18/09/2015, encaminhando documentação complementar do Processo de Prestação de Contas Final (peça 167);
- c) Nota Técnica 273/2017/CGPC/SPPE/MTb, de 27/08/2017 (peça 172);
- d) Nota Técnica 938/2018/CAF/CGPC/SPPE/MTb, de 29/11/2018 (peça 182);
- e) Relatório do Tomador de Contas 05/2019, de 16/08/2019 (peça 199);
- f) Certificado de Auditoria E-TCE 1563/2019, de 09/07/2020 (peça 203);
- g) instrução (preliminar) da unidade técnica com a proposta de citação dos arrolados nesta TCE, de 25/04/2022 (peça 209 a 211);
- h) instrução de mérito da AudTCE, de 27/07/2023 (peça 238); e
- i) parecer do MP/TCU, de 15/08/2023 (peça 241).

13. Como se percebe do iter acima, os fatos processuais que interrompem a prescrição ocorreram em intervalos inferiores ao quinquênio indicado no art. 2º da Resolução/TCU 344/2022, bem como ao triênio previsto no art. 8º, **caput**, da norma precitada, afastando, respectivamente, a incidência das prescrições principal e intercorrente.

14. Foram qualificados 339 jovens de uma meta de 400, sobrando 61 não qualificados, bem como foram inseridos no mercado de trabalho apenas 0,3% de jovens da meta de 120 estabelecida, consoante explicitado no Relatório do Tomador de Contas (peça 199, p. 5). Como havia previsão para a devolução das despesas não realizadas, impôs-se o ressarcimento dos custos relativos às metas não alcançadas.

15. Cumpre trazer à baila as disposições dos arts. 5º, incisos I e II, e 10, inciso V, da Portaria MTE 991/2008, que cuidam da repartição de atribuições entre o então Ministério do Trabalho e Emprego e os entes públicos parceiros na execução do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, os quais vão abaixo reproduzidos:

“Art. 5º São agentes do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã nesta Portaria:

I – o MTE, por intermédio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE/MTE na condição de gestora do Projovem Trabalhador e executora de suas transferências financeiras,

bem como na condição de supervisora em conjunto com as Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego - SRTE; (Redação dada pela Portaria nº 1.531/2011)

II – os Estados, os Municípios com população a partir de vinte mil habitantes e o Distrito Federal na condição de Entes Parceiros. (Redação dada pela Portaria nº 1.531/2011)

(...)

Art. 10. São obrigações dos Entes Parceiros: (Redação dada pela Portaria nº 1.531/2011)

I – executar, com rigorosa observância do Plano de Implementação aprovado e das normas expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o Projovem Trabalhador - Juventude Cidadã, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando alcançar efetividade pedagógica e social; (Redação dada pela Portaria nº 1.531/2011)

(...)

V – promover as medidas necessárias para inserção no mundo do trabalho de, no mínimo, 30% dos jovens qualificados; (Redação dada pela Portaria nº 1.228/2013)

VI – encaminhar ao MTE os relatórios indispensáveis ao acompanhamento e à avaliação das ações, bem como da aplicação dos recursos do Plano de Implementação; (Redação dada pela Portaria nº 1.531/2011)”

16. O que se observa é que há a obrigação por parte dos entes parceiros (Estados, Municípios com população a partir de vinte mil habitantes e Distrito Federal) tanto de inserir no mínimo 30% dos jovens qualificados no mercado de trabalho, quanto de executar as metas pactuadas no Plano de Implementação.

17. Diante desse contexto, considero que a execução parcial das metas físicas contidas no Plano de Implementação 46069-001617/2011-10 (registro Siafi 299580) impede a completa comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos federais transferidos à municipalidade.

18. Importante explicitar que cabe ao gestor que se comprometeu a aplicar as verbas federais nas finalidades acordadas o ônus de demonstrar o adequado emprego da integralidade das verbas que lhe foram confiadas na finalidade acordada. Esse dever decorre de imposição derivada do ordenamento jurídico, nos termos do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

19. Sobressai dos autos, ainda, que a responsabilização da entidade contratada pelo débito pelo qual foi citada está igualmente bem caracterizada, pois recebeu o valor referente à qualificação dos 400 jovens e inserção de pelo menos 30% deles no mercado de trabalho, mas não cumpriu totalmente a avença, conforme se verificou no item 14 acima.

20. Nessa conexão de ideias, entendo que o Sr. Magno Rogério Siqueira Amorim e o Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social devem ter suas contas julgadas irregulares, com condenação ao pagamento das parcelas de débito ora quantificadas que lhes foram imputadas.

21. Acrescento, ainda, ser cabível a aplicação da sanção prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao ex-Prefeito, ante a gravidade de suas condutas. Nesse sentido, vale registrar que as irregularidades detectadas nestes autos podem ser caracterizadas como erro grosseiro, nos termos da jurisprudência desta Corte de Contas, consoante os seguintes precedentes, dentre outros:

(Acórdão 4447/2020 – Segunda Câmara, rel.: Min. Aroldo Cedraz)

“Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.”

(Acórdão 2012/2022 – Segunda Câmara, rel.: Min. Antonio Anastasia)

“O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.”

(Acórdão 63/2023-TCU-Primeira Câmara, rel.: Min. Benjamin Zymler)

“Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lindb, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização.”

22. Relativamente ao Instituto Socius-Polis de Desenvolvimento Social, de igual modo, o Tribunal vem considerando como erro grosseiro a conduta que contribui para a má utilização de recursos públicos federais, sem a integral contraprestação desses serviços (v.g. Acórdãos 6.003/2022 – Segunda Câmara, relator Ministro Bruno Dantas; e 3.215/2022 – Primeira Câmara, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, entre outros).

Diante do exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 3 de outubro de 2023.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator