

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria resultante da fiscalização realizada pela 5ª Secretaria de Controle Externo – 5ª Secex, a fim de verificar a aplicação dos recursos transferidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE ao Estado de Minas Gerais, bem como para avaliar os procedimentos adotados pelo órgão concedente para a liberação de verbas no âmbito do Programa Projovem Trabalhador, em cumprimento ao Acórdão n. 2.049/2011 – Plenário.

2. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei n. 11.129/2005 e regulado pela Lei n. 11.692/2008 e Decreto n. 6.629/2008, destina-se a jovens, com o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, por meio de quatro modalidades: Projovem Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador.

3. Por sua vez, o Projovem Trabalhador, cuja execução compete ao Ministério do Trabalho e Emprego, nos termos disciplinados nos arts. 2º e 3º da Lei n. 11.692/2008, tem como escopo específico preparar o jovem para o mercado de trabalho e ocupações alternativas geradoras de renda, com a qualificação social e profissional e o estímulo à sua inserção. Seu público-alvo são jovens de 18 a 29 anos que estejam em situação de desemprego e que sejam membros de famílias com renda mensal **per capita** de até um salário mínimo.

4. O Estado de Minas Gerais firmou termo de adesão ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã em 2008, conforme processo MTE 46958.000898/2008-73 (Peça n. 49, p. 14/15). Após, apresentou três Planos de Implementação – instrumento que consiste na materialização do planejamento e programação das ações – sendo um em dezembro de 2008 (Peça n. 49, p. 3/13), outro em dezembro de 2009 (Peça n. 51, p. 1/12) e o último em setembro de 2011 (Peça n. 55, p. 11/32).

5. Os dois primeiros Planos de Implementação, no valor de R\$ 15.262.800,00 cada um, foram firmados por intermédio do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene (Peça n. 49, p. 10, e Peça n. 51, p. 10), autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas – Sedvan, e suas respectivas execuções estão encerradas.

6. Já o terceiro Plano de Implementação, celebrado com a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais, no total de R\$ 27.893.250,00, dos quais R\$ 25.103.925,00 a cargo da União e o restante de contrapartida (Peça n. 55, p. 27), de acordo com a informação da equipe de fiscalização, até a data de elaboração do Relatório de Auditoria não teve sua execução iniciada.

7. A execução do Projovem Trabalhador Juventude Cidadã relativo aos Planos de Implementação, ajustados em 2008 e 2009, processos MTE 46958.001068/2008-63 e 46958.001211/2009-06, foi transferida integralmente pelo Idene ao Instituto Mineiro de Desenvolvimento e Cidadania – IMDC.

8. Para a execução dos Planos de Implementação firmados em 2008 e 2009, houve repasse de recursos públicos federais de R\$ 15.262.800,00 para cada um deles, o que alcançou o total de R\$ 30.525.600,00. Ao final da vigência de ambos os Planos de Implementação, o Idene devolveu ao MTE as quantias de R\$ 113.799,74 e R\$ 2.214.253,40, relativos, respectivamente, aos exercícios de 2008 e 2009.

9. Do trabalho fiscalizatório empreendido, resultaram os seguintes achados de auditoria:

9.1. análise insuficiente dos planos de implementação e de suas reformulações pelo Ministério do Trabalho e Emprego;

9.2. falhas na fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego;

9.3. acompanhamento deficitário das ações de qualificação por parte do Instituto de

Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene;

9.4. transferência integral a terceiros da execução dos Planos de Implementação firmados pelo Idene em 2008 e 2009;

9.5. documentação insuficiente para comprovar a correta execução financeira do Projovem Trabalhador, com indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação dos recursos federais.

10. Diante de tais constatações, a equipe de auditoria, com a anuência do Diretor e do titular da 5ª Secex, propôs, em essência, ao Tribunal:

10.1. conversão destes autos em Tomada de Contas Especial, para citação dos responsáveis arrolados a fim de que recolham o valor do débito apurado ao Tesouro Nacional, com a respectiva atualização monetária, ou apresentem alegações de defesa pela insuficiência da documentação apresentada para comprovar a execução financeira do Projovem Trabalhador, relativa aos Planos de Implementação de 2008 e 2009;

10.2. decretação cautelar, com base no art. 44, § 2º, da Lei n. 8.443/1992, pelo prazo de um ano, da indisponibilidade de bens dos responsáveis a quem se atribuiu a responsabilidade pelo dano ao erário;

10.3. audiência dos responsáveis indicados para apresentarem razões de justificativa sobre as demais ocorrências consignadas nos subitens 9.1 a 9.4 acima;

10.4. determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego, para que oriente os responsáveis por Planos de Implementação do Projovem Trabalhador no sentido de coibir a reincidência das faltas ora apuradas, bem como que analise de forma simultânea a prestação de contas de todos os entes que firmaram Planos de Implementação do Programa Projovem Trabalhador nos anos de 2008 e 2009 e que contrataram o IMDC como executora, a fim de possibilitar a identificação de eventuais irregularidades nos processos de contratação e execução física e financeira, a exemplo do verificado nestes autos, comunicando a este Tribunal, no prazo de 180 dias, as conclusões das análises efetuadas.

11. Após examinar o Relatório de Auditoria, sobretudo os documentos que sustentam a conclusão da equipe de fiscalização acerca dos achados e do encaminhamento que sugeriu, passo a comentar adiante os principais aspectos para formação do convencimento do desfecho a ser adotado nestes autos.

12. Registro, desde logo, que as irregularidades retromencionadas nos subitens 9.1 a 9.4 ensejam a promoção de audiência dos responsáveis, ante a gravidade das falhas que incorreram no trato dos recursos públicos federais disponibilizados para a qualificação profissional dos jovens.

13. A Portaria/MTE n. 991/2008, que aprova o Termo de Referência e estabelece os critérios e as normas de transferência automática de recursos financeiros a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal, relativos ao Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã, em seu art. 9º, incisos II e III, estabelece as obrigações do Ministério do Trabalho e Emprego, dentre as quais a de analisar as propostas de Planos de Implementação apresentadas pelos entes executores que tenham aderido ao Projovem Trabalhador, bem como a de examinar e aprovar eventuais reformulações do Plano de Implementação quando solicitadas.

14. Para aprovação do Plano de Implementação, o MTE deve observar uma série de requisitos, segundo rol constante do art. 8º, § 3º e respectivos incisos, da aludida Portaria. Com base nessa disposição, o MTE deve verificar se o ente federado comprovou que os custos por ele apresentados estão condizentes com os praticados no mercado da região, por meio de cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis (inciso V do aludido § 3º).

15. Além disso, a oferta de cursos de qualificação profissional pelo ente federado deve estar em consonância com a demanda de empregabilidade a que se pretende atender. Tal demanda será parte integrante do Plano de Implementação, nos termos das exigências relacionadas no subitem 5.3 do Termo de Referência que compõe o Anexo I da multimencionada Portaria.

16. As apurações realizadas pela equipe de auditoria evidenciam a inobservância desses dois requisitos pelos responsáveis do MTE quando da aprovação dos Planos de Implementação de 2008 e

2009, apresentados pelo Idene, e de 2011 oferecido pela Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego do Estado de Minas Gerais – SETE/MG.

17. Do confronto das regras estipuladas pela Portaria/MTE n. 991/2008 para as despesas de qualificação e as despesas de gestão e apoio (Anexo I, subitem 13.2) com os valores constantes dos três Planos de Implementação e com as análises consignadas nas Notas Técnicas emitidas pelo MTE para aprovação dos aludidos ajustes (Peças ns. 49, p. 86/92; 51, p. 113/115 e 117/120; 55, p. 51/57), a equipe de auditoria apontou que essas despesas alcançam o valor máximo permitido em tal norma, sem entretanto haver a comprovação pelo ente federado da compatibilidade de tais custos com os praticados no mercado.

18. O exame do MTE consignado nas Notas Técnicas que aprovaram os três Planos de Implementação restringe-se a verificar se os valores dessas despesas não ultrapassam o parâmetro máximo do custo aluno hora/aula estabelecido pelo Codefat, mas isso não significa que os custos estão compatíveis com os de mercado.

19. As reformulações no Plano de Implementação também devem ser previamente submetidas à aprovação do Ministério do Trabalho e Emprego.

20. No Plano de Implementação de 2008, houve alteração consistente no remanejamento de valores entre rubricas sem a respectiva aprovação do MTE. As mudanças mais expressivas ocorreram nos itens “combustível” e “serviços de divulgação e impressão” que tiveram acréscimos correspondentes a 156% e 2.313%, com o agravante de que, para esta última rubrica mencionada, a alteração somente veio a ocorrer no final da execução do Plano de Implementação, quando o ideal seria divulgar o evento antes do início dos cursos.

21. Por sua vez, no Plano de Implementação de 2009, também houve remanejamento de sobras de valores nas rubricas “kit estudantil”, “camisas” e “aluguel de veículos” para “despesas com pessoal: serviços de terceiros pessoa física” e “despesas com viagem”. A referida alteração foi aprovada pelo MTE, sem no entanto haver uma análise acerca da pertinência do remanejamento realizado (Peça n. 53, p. 6-9).

22. O outro ponto que deixou de ser examinado com a profundidade necessária pelo MTE é a questão da demanda de empregabilidade **versus** compatibilidade dos cursos de qualificação profissional oferecidos.

23. Apesar de constar dos Planos de Implementação sucinto diagnóstico feito pelo ente federado acerca da demanda da empregabilidade, as informações ali lançadas são bastantes genéricas e não se fizeram acompanhar por estudos técnicos que lhes sustentem.

24. Assim, consta apenas que a região alcançada pelo Plano de Implementação apresenta forte potencial turístico, crescimento da construção civil, instalação de pólo moveleiro, aquecimento do comércio local, cultura e produção agrícola regional, o que demanda, segundo indica o ente federado, profissionais capacitados nas diversas áreas correspondentes.

25. Ainda que tal diagnóstico das necessidades de mercado seja de responsabilidade do ente executor, como bem aduziu o Ministério do Trabalho e Emprego, ao gestor compete avaliar se ao menos a demanda de empregabilidade apontada pelo executor está embasada em documento técnico capaz de lhe dar o mínimo de sustentabilidade. Caso contrário, poderá ocorrer desperdício de recursos públicos com a qualificação profissional que não atende o mercado específico a que se destina.

26. Outra falha apontada pela equipe de auditoria diz respeito à falta ou insuficiência de fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, a quem compete a obrigatoriedade de fiscalizar e acompanhar a execução do Projovem Trabalhador – Juventude Cidadã (art. 60 do Decreto n. 6.629/2008, e art. 9º, inciso I, e 31 da Portaria/MTE n. 991/2008).

27. Conforme apurações, nos dois Planos de Implementação não foram efetivadas visitas **in loco** pela Secretaria Regional de Trabalho e Emprego – SRTE, nem realizadas parcerias com outros órgãos e instituições com tal intuito. Além disso, o MTE não recebeu os relatórios gerenciais do Idene tampouco solicitou a regularização dessa falta.

28. E o Comitê Gestor, a quem compete acompanhar a execução orçamentária, física e

financeira, e propor os ajustes que entender necessários, nos termos do art. 9º, § 1º, inciso III, do Decreto n. 6.629/2008, à época da auditoria ainda não havia sido instituído. Aliás, as primeiras providências no sentido de fazê-lo somente foram adotadas após os questionamentos feitos pela equipe de auditoria.

29. Esse quadro fático evidencia que o órgão gestor foi omissos em suas atribuições de fiscalização e acompanhamento, ensejando, assim, a promoção de audiência dos responsáveis arrolados.

30. Ainda há pouco destaquei, ao comentar a fiscalização insuficiente do Ministério do Trabalho e Emprego, que o Idene não encaminhou os relatórios gerenciais ao órgão ministerial, o que comprometeu tanto o acompanhamento e fiscalização feita por aquele órgão como também a própria atuação do aludido Instituto de Desenvolvimento no acompanhamento das ações de qualificação que desenvolveu nos âmbitos dos Planos de Implementação.

31. Em apuração mais detalhada pela equipe de auditoria, verificou-se que o Idene não elaborou, nos termos do art. 32, inciso I, da Portaria/MTE n. 991/2008, o relatório gerencial de acompanhamento das ações desenvolvidas, com a indicação das metas físicas e de aplicação de recursos, a avaliação das atividades educacionais, a relação de profissionais contratados contendo nome, função, área de atuação e remuneração, bem como relatório eletrônico físico-financeiro das despesas realizadas.

32. Os relatórios apresentados pelo Idene em atendimento à solicitação da equipe de auditoria não atendem ao conteúdo exigido pela norma acima referenciada, porquanto os conteúdos são genéricos e não permitem o pleno acompanhamento.

33. Há ainda derradeira ocorrência constatada pela equipe de auditoria que enseja a audiência dos responsáveis arrolados: trata-se da transferência integral da execução dos Planos de Implementação, firmados pelo Idene em 2008 e 2009, ao Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania – IMDC.

34. Por meio de dispensa de licitação, indevidamente fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, como bem discorrido no Relatório precedente, o Idene celebrou dois ajustes com o IMDC.

35. O primeiro Contrato foi o de n. 18/2009 e visava à execução do Plano de Implementação firmado em 2008, no âmbito do Projovem Trabalhador, de forma a qualificar profissionalmente doze mil jovens na região de abrangência do Idene e a inserir 30% dos jovens no mercado de trabalho. Nos termos ajustados, cabia ao Idene destinar R\$ 19.078.500,00 ao IMDC (Peça n. 50, p. 124/134).

36. Já o outro Contrato, o de n. 03/2010, tinha objeto semelhante, porém relacionado à execução do Plano de Implementação de 2009. O número de jovens a serem qualificados era também de doze mil e o valor que o Idene repassaria ao IMDC era de R\$ 18.913.599,60 (Peça n. 51, p. 142/155), valor posteriormente acrescido para R\$ 19.078.500,00, conforme 1º Termo Aditivo.

37. Dada a semelhança da natureza entre os ajustes firmados para execução do Projovem Trabalhador, por meio Termo de Adesão e de Planos de Implementação, e os convênios, em que ambos os partícipes têm interesse comum pela execução do objeto, e sobretudo a peculiaridade do caráter personalíssimo em tais avenças, tem-se que a transferência integral do objeto a terceiro é irregular. Nesse sentido, reproduzo excerto do precedente indicado pela unidade técnica que bem se aplica ao presente caso (Acórdão n. 406/2010 – Plenário):

‘Embora se reconheça que o convênio firmado com o MEC admita a ‘contratação de serviços de terceiros com vistas à execução das metas e atividades propostas’ (cláusula II, ‘f’), sem impor limites, nada em seus termos autoriza uma interpretação que legitime a transferência integral, para um único terceiro, das atribuições acordadas. E mais: sabendo-se de antemão, e já prevendo no respectivo contrato, que este terceiro teria que subcontratar ‘quartos’, já que dependeria de serviços de outrem para levar a cabo as atribuições assumidas (daí a contratação, pela Finatec, de gráficas, de

consultores, de empresas de viagens e diversos outros serviços, como se comentará adiante).

Ao contrário: a figura do convênio pressupõe o interesse recíproco das partes em seu objeto, tendo um caráter tão personalíssimo quanto o de qualquer contrato administrativo. No caso da FUB, tal interesse se consubstanciaria na oportunidade de, ao realizar a avaliação proposta ao MEC, também estar realizando pesquisa, uma de suas finalidades básicas. É o que inclusive justifica o envolvimento dos professores da Faculdade de Administração e Estudos Sociais Aplicados.

Se admitido o repasse integral do ajuste para a Finatec (não autorizado no convênio, deve-se frisar), não haveria qualquer necessidade ou utilidade da participação da FUB no convênio. Bastaria à SEED/MEC contratar, sem intermediações desnecessárias, os serviços de avaliação de seu interesse, com todas as implicações daí decorrentes, inclusive as relativas ao processo de seleção da eventual contratada.

(...)

Vale, para o caso, o princípio de que ‘a subcontratação’, ou qualquer transferência de encargos estabelecidos **intuitu personae**, por extensão, ‘poderá ser admitida pelo Poder Público, mas com muito rigor quanto aos limites, sob pena de tornar-se uma porta aberta para a fraude licitatória’, conforme observa Antonio Roque Citadini, em seus ‘Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas’ (Max Limonad, 3ª Edição, 1999, pg. 451).”

38. Com relação à documentação insuficiente para comprovar a correta execução financeira do Projovem Trabalhador, acolho a proposta de conversão destes autos em Tomada de Contas Especial para a citação dos responsáveis então arrolados.

39. No âmbito do Contrato n. 18/2009, que visava à execução do Plano de Implementação do Projovem Trabalhador de 2008, o Instituto Mineiro de Desenvolvimento e Cidadania – IMDC, apesar das solicitações feitas pela equipe de auditoria (Peças ns. 39 e 64), se recusou a apresentar a documentação relativa à execução financeira do ajuste, situação que, justifica, por si só, a medida sugerida pela unidade técnica.

40. Já no âmbito do Contrato n. 003/2010, relativo à execução do Plano de Implementação do Projovem Trabalhador de 2009, conclui-se que a documentação apresentada é incapaz de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos na qualificação profissional de que trata o ajuste. Eis as principais constatações feitas pela equipe de auditoria, relativamente às contratadas pelo IMDC:

40.1. PRT Transportes de Logística Ltda., para prestar serviços de transporte de 13.400 alunos do Projovem Trabalhador, no valor de R\$ 4.103.662,48:

- notas fiscais genéricas e sem o detalhamento dos itens de serviços executados ou bens adquiridos, nos termos exigidos pelo art. 10, inciso XV, da Portaria/MTE n. 991/2008;

- não apresentação pelo IMDC da Relação de Pagamentos que efetuou às empresas contratadas, de sorte que, na falta de tal documento, não se conhece o paradeiro final dos recursos federais transferidos para execução do Plano de Implementação de 2009;

- falta de detalhamento do objeto a ser contratado, inconsistência na previsão do número de jovens que seriam atendidos pelo transporte escolar: 13.400 quando o PI previa a qualificação de 12.000 jovens;

- saques de cheques diretamente no banco, com somas expressivas (quatro cheques de R\$ 820.732,50);

- indícios de fraude à contratação: a PRT Transportes de Logística Ltda. é empresa associada ao IMDC, nos termos de seu Estatuto Social (Peça n. 72); há discrepância entre o porte da empresa e o montante de recursos movimentados; os sócios eram dois irmãos, sendo que ambos eram empregados motoristas da empresa Wanderley Martins ME;

40.2. Sol Nascente Serviços e Representação Comercial Ltda., para fornecimento de materiais de insumos destinados aos alunos do Projovem Trabalhador, no valor de R\$ 4.029.890,00:

- redução do valor contratual para R\$ 3.501.389,92, após o término do respectivo ajuste, sem justificativa plausível;
- falta de preço unitário para os itens dos insumos a serem fornecidos;
- emissão de três notas fiscais, com descrição genérica, no total de R\$ 2.108.483,50, montante inferior ao valor do contrato e sem justificativa para tal ocorrência (Peça n. 72, p. 45/49);
- indicação de apenas um telefone celular nas referidas notas fiscais (Peça n. 72, p. 45/49);
- evidências de discrepância entre o porte da empresa e os vultosos recursos recebidos: quadro societário composto por dois sócios, dos quais um era funcionário de uma empresa de cerâmica, com renda de um salário mínimo, e o outro estava com o CPF suspenso na Receita Federal;
- no endereço da empresa inexistem elementos que permitam caracterizá-la, como placas ou quaisquer outros sinais de sua existência física no local.

40.3. AOM Indústria e Comércio de Confecções Ltda., para fornecimento de 26.400 camisetas de algodão, ao preço total de R\$ 316.800,00:

- além das camisetas, houve o pagamento de R\$ 320.796,00 pelo fornecimento de 13.400 mochilas, não previstas no ajuste;
- saques efetuados diretamente no caixa do banco;
- a empresa tinha apenas um funcionário, apesar das quantidades dos bens vendidos;
- inexistência de número de telefone nas notas fiscais;
- o endereço da empresa para contato é donisantiago@bol.com.br (Peça n. 76, p. 4) e o mesmo e-mail é informado por um comprador de CNPJ anunciado na Internet (Peça n. 76, p. 5);

40.4. Gráfica Indianara LTda., para prestação de serviços gráficos, como impressão de cartazes, formulários, **banners** e apostilas, no total de R\$ 1.882.162,94:

- incompatibilidade dos preços das apostilas com os praticados no mercado;
- emissão de quatro notas fiscais, com numeração sequencial, no valor individual de R\$ 470.540,74, apesar do intervalo de quase dois meses entre as NF de ns. 64 e 65;
- notas fiscais sem a indicação de telefone, sem destaque do ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza e com descrição genérica dos serviços/produtos adquiridos;
- incompatibilidade entre o porte da empresa e os valores recebidos, com indício de fraude na execução das despesas: quadro societário composto por mãe e filha, sem registros de empregados na empresa;
- uma das sócias estava registrada como vendedora em uma farmácia na cidade de Congonhas entre janeiro de 2006 e abril de 2010, com remuneração equivalente a um salário mínimo;
- saque dos cheques nos valores de R\$ 470.540,74 no caixa do banco.

41. Destaco ainda que, a respeito do Plano de Implementação de 2011, celebrado com a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais, no total de R\$ 27.893.250,00, não houve proposta da fiscalização, porquanto a execução de tal ajuste não havia sido iniciada.

42. Todavia, considerando a gravidade das ocorrências ora apontadas nos Planos de Implementação de 2008 e 2009, e tendo em vista a materialidade do montante envolvido, cabe determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego que acompanhe a execução do Plano de Implementação de 2011, de forma a evitar e ou corrigir eventual ocorrência de irregularidades ora apontadas na execução dos Planos de Implementação de 2008 e 2009.

43. Por fim, deixo de adotar neste momento a medida cautelar de que trata o art. 44, § 2º, da Lei n. 8.443/1992, para fazê-lo, se for o caso, na ocasião da apreciação do mérito destas contas especiais.

44. No entanto, considerando a expressiva soma dos valores envolvidos, cabe determinar à unidade técnica que, cumpridos os prazos regimentais para citação na Tomada de Contas Especial oriunda da conversão destes autos, dê prioridade na respectiva



instrução processual.

Nessas condições, acolho, com alguns ajustes, a proposta da unidade técnica e manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 15 de agosto de 2012.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator