

VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho, ex-prefeito do Município de Nossa Senhora do Socorro/SE, contra o Acórdão 9.030/2017-1ª Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares as suas contas, com imputação de débito e cominação de multa, em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados pelo Ministério do Trabalho mediante o Termo de Adesão TASPPE 185/2009, para qualificação de 2.000 jovens no âmbito do Programa ProJovem Trabalhador.

2. Os presentes autos versam sobre tomada de contas especial (TCE) oriunda de conversão de representação, em atendimento ao Acórdão 4.379/2016-TCU-1ª Câmara, prolatado no âmbito do TC 022.715/2013-4.

3. A representação teve origem no relatório de demandas especiais, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), o qual descreve inconformidades na utilização de recursos federais transferidos ao município para a implementação do aludido programa.

4. Nesta TCE, apuraram-se as seguintes irregularidades praticadas no âmbito do Contrato 341/2010, firmado com a Tocqueville Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip Tocqueville), as quais ensejaram as citações da referida instituição e do ex-prefeito responsável pela gestão dos recursos:

a) não realização do objeto do contrato, caracterizada pela insuficiência de documentação comprobatória de despesa que ampare o montante dos recursos financeiros retirados por meio de cheques da conta bancária específica do convênio;

b) inexistência de documentos que comprovem a execução dos serviços, a exemplo da contratação de coordenadores e professores;

c) movimentação irregular dos recursos da conta bancária específica; e

d) ausência de comprovação do cumprimento do plano de trabalho.

5. As alegações de defesa fornecidas pelos responsáveis foram rejeitadas pelos motivos destacados no voto do relator **a quo** (peça 79), proferido pelo ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o qual reproduz parcialmente a seguir:

“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.”*

6. Em suas razões recursais, o recorrente alegou que:

a) o TCU é incompetente para julgar as contas de prefeito, por se tratar de competência exclusiva da câmara municipal, nos termos do art. 31, § 2º, da Constituição Federal;

b) a contratação da Oscip seria legal, uma vez que não havia qualquer investigação sobre a inidoneidade da aludida entidade à época da contratação (julho de 2010), sendo, portanto, possível a sua contratação por meio de dispensa de licitação. Além disso, defendeu que a responsabilidade pela fiscalização seria do Ministério do Trabalho, órgão responsável pelo cadastramento prévio dessa espécie de entidade;

c) houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados, tendo em vista que a única prova necessária seria a demonstração da existência do contrato e dos pagamentos realizados à entidade, sendo que a evidenciação dos gastos, no valor total de R\$ 1.998.700,00, estaria presente nos autos (notas fiscais inseridas às peças 2 e 65), reafirmando, ademais, a competência do Ministério do Trabalho para a fiscalização da aplicação dos recursos; e

d) a multa aplicada, no montante de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), seria exagerada e excessiva, visto que o ex-prefeito teria agido de boa-fé, seguindo as orientações dos órgãos técnicos do município.

7. Em seguida, a Serur analisou o recurso de reconsideração e manifestou-se por negar a ele provimento, proposta que contou com a anuência do MPTCU (peças 139 a 142). Os principais argumentos que embasaram a proposta foram os seguintes:

a) nos termos da Constituição Federal (arts. 31 e 71), a competência das câmaras municipais e dos tribunais de contas municipais restringe-se ao exame da aplicação dos recursos municipais, enquanto a do TCU abrange todos os recursos da União e de suas entidades, inclusive os repassados, mediante convênio e instrumentos congêneres, aos estados, Distrito Federal e municípios;

b) o fundamento para a condenação do recorrente não foi a dispensa de licitação, e sim irregularidades relativas à falta de comprovação da execução dos serviços, movimentação irregular dos recursos da conta bancária específica e não comprovação do cumprimento do plano de trabalho;

c) a transferência de recursos à Oscip Tocqueville sem a exigência de prévia comprovação dos serviços executados no período é irregularidade grave que atrai a responsabilização direta do gestor dos recursos, no caso o ex-prefeito, por força do art. 30, § 5º, do Decreto 6.629/2008, art. 40, XIV, “a”, da Lei 8.666/93 c/c art. 63, § 2º, da Lei 4.320/64;

d) os documentos fiscais contidos no processo, referenciados pelo recorrente (peça 2 e 65) e emitidos em nome da Oscip Tocqueville, não constituem prova suficiente para elidir as irregularidades ensejadoras do débito, uma vez que não existe uma vinculação específica ao instrumento de convênio, permitindo que os documentos possam ser utilizados para comprovação perante diversos entes, bem como a ausência de correlação entre os documentos fiscais e os serviços exigidos; e

e) o valor da multa fundada no art. 57 da Lei 8.443/92, fixada em R\$ 1.000.000,00, é inferior ao valor máximo legal (R\$ 2.146.216,62, equivalente a 100% do valor do débito) e corresponde a 47% do valor do débito, de modo que é regular e proporcional à gravidade das irregularidades detectadas.

8. Posteriormente, em novembro de 2018, o responsável protocolou pedido de sobrestamento do andamento dos presentes autos, em função de ter solicitado ao Ministério do Trabalho a prestação de contas do Termo Adesão TASPPE 185/2009.

9. Em junho de 2020, o recorrente apresentou elementos adicionais que teriam sido obtidos junto à Secretaria de Políticas Públicas da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, os quais, alegadamente, estariam aptos a alterar o mérito da decisão recorrida.

10. Esses documentos dizem respeito a pagamentos de auxílios que teriam sido realizados diretamente pelo Ministério do Trabalho para os alunos que participaram desses treinamentos, o que, em princípio, poderia demonstrar a execução parcial do objeto em exame.

11. Por essa razão, esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 6.651/2020-1ª Câmara, de minha relatoria, decidiu pelo retorno dos autos à Serur para que promovesse diligência à Secretaria de Políticas Públicas da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, com a finalidade de obter “esclarecimentos sobre o processo de pagamento de auxílio financeiro aos treinandos do Programa Projovem Trabalhador, relativo ao Termo de Adesão TASPPE 185/2009”, com ênfase na análise da forma como era controlada a frequência desses alunos e a realização das aulas.

12. Em atendimento à diligência, o Ministério da Economia informou que o controle de frequência dos alunos era realizado pela instituição executora contratada pela prefeitura signatária do termo de adesão, de modo que os pagamentos dos benefícios financeiros a 1911 estudantes se fundamentavam única e exclusivamente nas relações elaboradas pela entidade (Oscip Tocqueville), com a suposta fiscalização do município.

13. Ao analisar a resposta à diligência, a Serur buscou esclarecer que a execução do referido programa se estabelecia em dois eixos distintos de ação:

a) atribuição do município: qualificação social e profissional e estímulo à inserção do jovem no mercado de trabalho e em ocupações alternativas geradoras de renda, contando, para isso, com o repasse de recursos do Ministério do Trabalho (arts. 16, 17 e 19 da Lei 11.692/2008); e

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

14. Feita essa diferenciação, a unidade técnica destacou que o objeto desta tomada de contas especial é exclusivamente relacionado aos recursos federais repassados ao município para o desenvolvimento das atividades de qualificação social e profissional, sem qualquer relação com os recursos que foram empregados para o pagamento dos auxílios financeiros aos estudantes.

15. Isso porque a União pagava tais auxílios 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, sem participação do município na transação, nos termos do art. 9º da Resolução CD/FNDE 41/2012.

16. Ademais, no entendimento da unidade instrutiva, a resposta do Ministério da Economia à diligência não serve de socorro ao ora recorrente, uma vez que a informação fornecida foi 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), com a suposta fiscalização do município.

Consequentemente, a comprovação de pagamentos de benefício aos estudantes pela União não é suficiente para evidenciar, mesmo que indiretamente, a execução do programa público no município.

17. Ou seja, diferentemente do raciocínio probatório pretendido pelo recorrente, o pagamento dos benefícios aos estudantes por parte da União não teria o condão de comprovar a regularidade no uso dos recursos transferidos ao município, sobretudo por não demonstrarem:

a) o liame entre os recursos financeiros movimentados por cheques e as despesas declaradas pela Oscip Tocqueville;

b) a execução dos serviços, por meio de documentos que evidenciassem a contratação de coordenadores e professores; e

c) o cumprimento do plano de trabalho, com foco no atingimento do objeto referente à “qualificação social e profissional e estímulo à inserção do jovem no mercado de trabalho e em ocupações alternativas geradoras de renda”.

18. Assim, ao final de sua análise, a Serur ratificou o seu posicionamento anterior no sentido de conhecer do presente recurso e, no mérito, negar a ele provimento.

19. O representante do MPTCU acompanhou a proposta alvitrada pela unidade técnica, destacando que os pagamentos desses benefícios aos estudantes por parte da União não constituem prova cabal, mas mero indício da execução do objeto, uma vez que eram motivados por demonstrativos de frequência controlados pela própria organização contratada. E, ainda que se admitisse a execução dos serviços previstos no plano de trabalho, remanesceria caracterizada a irregularidade concernente à ausência do vínculo entre os recursos em exame e as despesas relacionadas ao ajuste, tendo em vista a indevida movimentação da conta específica.

20. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

II

21. Inicialmente, ratifico minha manifestação à peça 133 pelo conhecimento do recurso de reconsideração, por considerar preenchidos os seus requisitos de admissibilidade, nos termos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443/1992.

22. Quanto ao mérito, acolho os pareceres precedentes da unidade técnica e do MPTCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.

23. A jurisprudência desta Corte é firme no tocante à responsabilidade pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres. Nesse contexto, todo aquele que utiliza ou gerencia recursos públicos, por dever constitucional e legal, submete-se ao encargo de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos dos arts. 37, **caput**, e 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

24. No caso em apreço, após a realização de diligência junto ao Ministério da Economia, restou esclarecido que os pagamentos de auxílio financeiro feitos, pela União, diretamente aos beneficiários do programa não são, por si sós, suficientes para comprovar, mesmo que indiretamente, a execução dos serviços relacionados à qualificação social e profissional, visto que tais pagamentos eram realizados com base em controle de frequência dos alunos feito pela própria instituição executora, com a suposta fiscalização do município, sendo que tanto a Oscip Tocqueville quanto o ex-prefeito foram responsabilizados pela irregularidade ensejadora do débito em exame. Consequentemente, neste contexto, esses pagamentos de auxílio financeiro possuem baixa carga probatória.

25. Ademais, o Ministério da Economia informou que não consta dos autos do processo relativo ao TASPPE 185/2009, SEI nº 46958.000847/2009-22, qualquer parecer de análise de cumprimento do objeto ou de prestação de contas do instrumento, de maneira que não é possível, até o

momento da resposta da diligência, atestar a regularidade dos registros de provimento de auxílio financeiro para qualquer efeito (peça 178, p. 2).

26. E, mesmo que se admitisse a execução dos serviços previstos no plano de trabalho, verifico que o recorrente não trouxe aos autos elementos comprobatórios capazes de elidir a irregularidade concernente à ausência do vínculo entre os recursos repassados e as despesas relacionadas ao ajuste, sobretudo em razão da indevida movimentação da conta específica, como bem ressaltado no trecho reproduzido anteriormente do voto do relator **a quo** e no parecer do MPTCU.

27. Desse modo, considerando a movimentação indevida na conta específica, alinho-me ao posicionamento do **Parquet** no sentido de que cabia ao responsável justificar as mencionadas transferências e demonstrar o caminho percorrido pelos recursos, além de estabelecer a conexão entre os pagamentos porventura realizados com recursos oriundos de outras contas e as despesas relativas à execução da avença.

28. Portanto, tendo em vista que os elementos apresentados são insuficientes para ensejar qualquer alteração no **decisum** recorrido, acolho as propostas dos pareceres antecedentes no sentido de conhecer do presente recurso e, no mérito, negar a ele provimento.

29. Adicionalmente, considerando que a execução das ações de qualificação social e profissional a cargo do município não foi comprovada no presente feito, entendo ser pertinente dar ciência desta deliberação ao Ministério da Economia, para fins de subsidiar a atuação do órgão:

a) no processo de aferição da regularidade dos auxílios financeiros pagos aos treinandos do Programa Projovem Trabalhador, relativo ao termo de adesão em apreço; e

b) na adoção das medidas cabíveis para buscar o ressarcimento ao erário dos benefícios pagos irregularmente, se for o caso, cabendo lembrar que, para fins de responsabilização, a Oscip Tocqueville e o ex-prefeito atestaram as ações de qualificação cuja realização não restou devidamente demonstrada.

30. Por fim, observo que um dos advogados que representa o recorrente nos autos juntou pedido para retirar este processo da pauta desta sessão, defendendo a necessidade de sobrestamento do julgamento e a realização de novas diligências (peças 191 e 192).

31. Contudo, percebo que os argumentos ora apresentados são basicamente os mesmos já contidos nas razões recursais e em petições anteriores juntadas aos autos pelo responsável, os quais foram previamente examinados pela Serur e pelo MPTCU e apreciadas neste voto.

32. Rememoro que, em atendimento à solicitação de audiência, participei de reunião virtual com o referido advogado sobre estes autos. Na ocasião, o representante do recorrente solicitou mais prazo para apresentação de novos elementos e informei a ele que concederia um prazo adicional de duas semanas.

33. Passados quase dois meses da audiência, verifico que o recorrente não apresentou novos elementos que pudessem comprovar a realização dos eventos de capacitação e demonstrar o nexo de causalidade. O esforço empreendido pela defesa do responsável continua direcionado a tentar postergar o julgamento e transferir a responsabilidade para a União quanto ao controle de frequência dos beneficiários do programa e à comprovação da realização das capacitações. No entanto, considero que essa questão restou superada após a resposta do Ministério da Economia à diligência.

34. Por conseguinte, entendo não haver motivos para postergar a apreciação do mérito do presente recurso.

35. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 11 de maio de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator