

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho contra o Acórdão 7.910/2021-1ª Câmara, de minha relatoria, por meio do qual este Tribunal conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo responsável e, no mérito, negou a ele provimento, mantendo inalterados os termos do Acórdão 9.030/2017-1ª Câmara, de relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

2. Os presentes autos versam sobre tomada de contas especial em razão de irregularidades na aplicação de recursos federais repassados pelo Ministério do Trabalho ao Município de Nossa Senhora do Socorro/SE, por meio do Termo de Adesão TASPPE 185/2009 (Siafi 299907), que teve por objetivo promover a qualificação de 2.000 jovens no âmbito do Programa Projovem Trabalhador.

3. As irregularidades foram constatadas no Contrato 341/2010, firmado com a Tocqueville Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip Tocqueville), as quais ensejaram as responsabilizações da referida instituição e do Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho, ex-prefeito responsável pela gestão dos recursos e ora embargante.

4. O TCU, mediante o Acórdão 9.030/2017-1ª Câmara, julgou irregulares as contas de ambos os responsáveis, condenando-os, solidariamente, em débito e aplicando-lhes, individualmente, multa com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. O ex-prefeito interpôs recurso de reconsideração contra o referido acórdão (peças 118 a 120). A Serur analisou as razões recursais e manifestou-se pela negativa de provimento, proposta que contou com a anuência do MPTCU (peças 139 a 142).

6. Posteriormente, 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.

7. Esses documentos dizem respeito a pagamentos de auxílios que teriam sido realizados diretamente pela União aos alunos que participaram desses treinamentos, o que, em princípio, poderia demonstrar a execução parcial do objeto em exame.

8. 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.

9. Ao analisar a resposta à diligência, a Serur ratificou o seu posicionamento anterior no sentido de conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar a ele provimento (peças 181 e 182), proposta que novamente contou com anuência do MPTCU (peça 183) e foi acolhida por este Tribunal mediante o Acórdão 7.910/2021-1ª Câmara.

II

10. Nos embargos de declaração ora sob exame, o Sr. Fábio Henrique Santana de Carvalho alega duas omissões e uma contradição no Acórdão 7.910/2021-1ª Câmara.

11. A primeira omissão mencionada pelo embargante diz respeito a documentos não analisados pela Serur e não apreciados no referido julgado.

12. Aduz o responsável que, no Acórdão 6.651/2020-1ª Câmara, havia sido determinado que o processo fosse retirado de pauta e restituído à Serur para a adoção das seguintes providências:

a) promover diligência ao Ministério da Economia, visando obter esclarecimentos sobre o processo de pagamento de auxílio financeiro aos treinandos do Programa ProJovem Trabalhador, relativo ao Termo de Adesão TASPPE 185/2009; e

b) 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.

13. Segundo o embargante, o voto condutor dessa decisão, de minha relatoria, havia destacado que alguns documentos poderiam ser considerados como evidências de execução, ainda que parcial, dos treinamentos realizados, de modo que deveriam ser analisados em conjunto com as demais evidências. Os documentos mencionados no voto são:

a) apólice do seguro que foi contratado pela Oscip Tocqueville com a Caixa Seguradora com o fito de, alegadamente, viabilizar a realização dos cursos em tela;

b) recibos e notas fiscais que dizem respeito à aquisição de material escolar (lápiz, caneta, cadernos) e de camisetas (muitas com o logotipo dos cursos) que teriam sido utilizados na consecução do referido objeto;

c) recibos relativos ao aluguel de equipamentos que teriam sido utilizados nos mencionados cursos; e

d) folhas de presença e planos de aula, assinados pelos supostos instrutores.

14. O responsável alega que tais documentos não foram analisados pela Serur e pelo Tribunal quando do julgamento do Acórdão 7.910/2021-1ª Câmara.

15. A segunda suposta omissão refere-se a elementos comprobatórios juntados aos autos e não apreciados por esta Corte de Contas no acórdão embargado. Trata-se de comprovantes de pagamentos efetuados pela empresa Tocqueville a fornecedores e prestadores de serviço no valor de R\$ 94.817,50.

16. Tais documentos não foram reconhecidos pelo Tribunal sob a alegação de ausência de identificação dos pagamentos, além da possibilidade de corresponderem a outros negócios jurídicos que não aquele formalizado mediante o Contrato 341/2010.

17. Na visão do embargante, o juízo da possibilidade voltou-se, inusitadamente, contra a sua pessoa. Isso porque o Tribunal teria baseado a sua decisão de desconsiderar esses elementos comprobatórios a uma remota possibilidade de virem a pertencer a outros negócios jurídicos.

18. Por último, o recorrente alega ter havido contradição ao se comparar trechos do voto condutor do Acórdão 6.651/2020-1ª Câmara e da Nota Informativa SEI nº 24139/2020/ME com a ciência dada ao Ministério da Economia por meio do subitem 9.2 do Acórdão 7.910/2021-1ª Câmara, transcrita a seguir.

“9.2. dar ciência desta deliberação ao Ministério da Economia, com vistas a fornecer subsídios para o processo de aferição da regularidade dos auxílios financeiros pagos aos treinandos do Programa ProJovem Trabalhador, relativo ao Termo de Adesão TASPPE 185/2009, e, se for o caso, para a adoção das medidas cabíveis destinadas a buscar o ressarcimento ao erário dos benefícios pagos irregularmente;”

19. O responsável sustenta que:

a) a Serur não verificou a compatibilidade da relação de alunos que foram beneficiados com esse auxílio pago pela União com a listagem de supostos treinandos que consta da prestação de contas encaminhada pelo responsável;

b) há nexo de causalidade entre o pagamento do auxílio financeiro realizado pela União e a execução das atividades de qualificação social e profissional, pois é sabido que o auxílio financeiro só deveria ser pago aos treinandos com participação comprovada nas atividades de qualificação social e profissional;

c) segundo a Nota Informativa SEI 24139/2020/ME (peça 177), a União é responsável pelo monitoramento dos cursos ministrados por meio do sistema SinProjovem e por ações de supervisão **in loco**; e

d) a deliberação destacada no subitem 9.2 do acórdão embargado é prova cabal da existência do nexo causal equivocadamente desconhecido no voto condutor da decisão combatida, pois não restará outro meio possível ao Ministério da Economia para aferição da regularidade dos auxílios financeiros pagos aos treinandos do Programa Projovem Trabalhador senão comprovando a execução das atividades de qualificação social e profissional.

20. Ante as razões recursais expostas, o ex-prefeito requer que sejam concedidos efeitos infringentes aos embargos de declaração em apreço, para reformar o acórdão recorrido, a fim de reconhecer a prestação dos serviços e de julgar as suas contas regulares.

21. Feita a breve contextualização, passo a decidir.

III

22. Inicialmente, conheço dos embargos de declaração por atenderem os requisitos previstos nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

23. No mérito, observo que os pleitos recursais não merecem provimento.

24. No voto condutor do Acórdão 6.651/2020-1ª Câmara, destaquei a necessidade de se realizar diligência junto ao Ministério da Economia para obter esclarecimentos sobre o processo de pagamento de auxílio financeiro aos treinandos do Programa Projovem Trabalhador, averiguando, em especial, como era controlada a frequência desses alunos e a realização das aulas. Além disso, mencionei a existência de alguns documentos nos autos relacionados à execução, ainda que parcial, dos treinamentos ajustados. Na ocasião, frisei que tais documentos eram incompletos e apresentavam inconsistências, mas deveriam ser analisados em conjunto com as demais evidências, a exemplo das que seriam obtidas junto à referida pasta ministerial.

25. Considero que a resposta à diligência e os documentos encaminhados pelo Ministério da Economia foram analisados pela Serur e pelo MPTCU em conjunto com as demais evidências contidas nos autos (peças 181 a 183).

26. Os pareceres emitidos pela unidade técnica e pelo **Parquet** especializado foram convergentes no sentido de que a comprovação de pagamentos dos benefícios aos estudantes pela União não é suficiente para atestar a execução do programa público no município, uma vez que, conforme informações prestadas pelo Ministério da Economia, tais pagamentos eram efetuados com base em controle de frequência dos alunos feito pela instituição executora contratada pela prefeitura signatária do termo de adesão, com a suposta fiscalização do município.

27. Ademais, os aludidos pareceres destacaram que, mesmo que restasse comprovada a execução física, remanesceria caracterizada a irregularidade concernente à ausência do vínculo entre os recursos em exame e as despesas relacionadas ao ajuste. Ou seja, a referida ausência de nexo de causalidade ensejaria, por si só, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com condenação em débito e aplicação de multa.

28. Cabe salientar que, na linha da jurisprudência pacífica deste Tribunal, não se caracteriza a omissão se a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as

razões de decidir da deliberação. Nesse sentido, menciono os Acórdãos 11.309/2020-2ª Câmara, 731/2019-Plenário, 131/2015-1ª Câmara, dentre outros.

29. A seguir, reproduzo trechos do voto condutor da decisão embargada que demonstram o acolhimento dos referidos pareceres e a incorporação dos seus fundamentos como razões de decidir, além da exposição de comentários adicionais (peça 194, p. 3-5):

“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.

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’.

(...)

19. O representante do MPTCU acompanhou a proposta alvitada 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.

(...)

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.

(...)

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 n° 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.”

30. Desse modo, considero improcedente a primeira omissão alegada pelo responsável, tendo em vista que na fundamentação do acórdão embargado restou claro que:

a) a resposta à diligência do Ministério da Economia foi examinada pela unidade técnica e pelo MPTCU, bem como considerada no voto condutor da decisão embargada;

b) 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;

c) as demais evidências contidas nos autos foram examinadas em conjunto e consideradas insuficientes para afastar as irregularidades ensejadoras de dano ao Erário, por serem incompletas, demonstrarem inconsistências e possuírem baixa carga probatória; e

d) mesmo que se admitisse a execução dos serviços previstos no plano de trabalho, remanesceria a irregularidade relacionada à ausência do vínculo entre os recursos repassados e as despesas relacionadas ao ajuste, sobretudo em razão da indevida movimentação da conta específica.

31. Além disso, conforme jurisprudência deste Tribunal, destaco que o julgador não está obrigado a apreciar todos os elementos ou argumentos das partes constantes dos autos, sendo suficiente que se atenha àqueles bastantes à formação de sua convicção acerca da matéria. Nesse sentido, cito os Acórdãos 731/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, 117/2018-2ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e 294/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

32. Superada a análise quanto à primeira suposta omissão, passo a tratar dos comprovantes de pagamentos efetuados pela empresa Tocqueville a fornecedores e prestadores de serviço no valor de R\$ 94.817,50.

33. Conforme trecho do voto do relator **a quo** (peça 79), tais comprovantes não foram reconhecidos pelo Tribunal em razão da ausência de identificação dos pagamentos e da possibilidade de corresponderem a outros negócios jurídicos que não aquele formalizado mediante o Contrato 341/2010. Segue transcrição parcial do referido voto:

“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.”

34. Observo que, dentre as alegações apresentadas em seu recurso de reconsideração (peças 118 a 120), interposto em 26/2/2018, o responsável não trouxe arguição quanto a esse ponto específico nem apresentou informações ou documentos que pudessem evidenciar que tais comprovantes eram atinentes ao Contrato 341/2020.

35. Posteriormente, em um pedido de retirada de pauta (peça 191), aceito como memoriais em 10/5/2021, a defesa do ex-prefeito contestou o fato de não terem sido considerados esses comprovantes, sem trazer aos autos novas informações ou documentos. Com base em argumentos semelhantes aos contidos nestes embargos de declaração, o responsável requereu, naquela oportunidade, o sobrestamento do julgamento do processo e a determinação de diligência para apurar a existência de outros negócios jurídicos entre a prefeitura do Município de Nossa Senhora de Socorro (SE) e a OSCIP Tocqueville.

36. No voto que fundamentou a decisão embargada, destaquei que 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, cabia ao responsável 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 (peça 194, p. 4).

37. Além disso, conforme ressaltei no referido voto, mesmo tendo concedido prazo adicional ao responsável para apresentação de novos elementos, não houve a juntada de evidências que pudessem comprovar a regularidade na aplicação dos recursos federais repassados, nem mesmo quanto aos pagamentos efetuados pela empresa Tocqueville no valor de R\$ 94.817,50.

“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.”

38. Assim sendo, também resta improcedente a segunda omissão alegada nos embargos de declaração.

39. Quanto à suposta contradição entre os Acórdãos 6.651/2020 e 7.910/2021, ambos da 1ª Câmara, esclareço que não cabe manejo de embargos de declaração para apontar contradição entre o acórdão recorrido e outras deliberações do TCU. A contradição deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada, composta por relatório, voto e acórdão. Nessa esteira, cito os Acórdãos 361/2020-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, 1.035/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e 731/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

40. Mesmo assim, não noto qualquer incoerência lógica entre as duas decisões mencionadas pelo embargante.
41. Isso porque o primeiro **decisum** ocorreu em um momento em que se havia dúvida acerca da forma como eram efetuados os pagamentos dos auxílios pela União, em especial sobre o modo como era controlada a frequência desses alunos e a realização das aulas, razão pela qual foi determinada a realização de diligência ao Ministério da Economia.
42. Por sua vez, o segundo acórdão foi proferido após o recebimento e análise da resposta à aludida diligência, ocasião em que restou superada a supracitada dúvida, tendo em vista que o Ministério da Economia asseverou que tal controle era efetuado pela entidade executora contratada, com suposta fiscalização do município.
43. Tampouco há contradição entre a redação do subitem 9.2 do Acórdão 7.910/2021-1ª Câmara e a fundamentação constante do voto que lhe deu suporte.
44. Repiso que, por meio do referido subitem, foi dada ciência da deliberação ao Ministério da Economia, com vistas a fornecer subsídios para o processo de aferição da regularidade dos auxílios financeiros pagos aos treinandos do Programa ProJovem Trabalhador, relativo ao Termo de Adesão TASPPE 185/2009, e, se for o caso, para a adoção das medidas cabíveis destinadas a buscar o ressarcimento ao Erário dos benefícios pagos irregularmente.
45. Conforme mencionei no referido voto, o Ministério da Economia, mediante a Nota Informativa SEI nº 24139/2020/ME (peça 177), afirmou 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 aos estudantes, efetuados pela União, se fundamentavam nas relações elaboradas pela entidade, com a suposta fiscalização do município.
46. Ademais, destaquei naquela oportunidade que a aludida pasta ministerial havia informado que não constava 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 era 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).
47. Assim sendo, considerando que os responsáveis não lograram comprovar, no presente feito, a execução das ações de qualificação social e profissional a cargo do município, é possível que os pagamentos dos auxílios pela União aos estudantes tenham ocorrido de forma irregular, razão pela qual entendi pertinente dar ciência da deliberação à referida pasta ministerial, para fins de subsidiar a atuação do órgão, conforme salientei no trecho do voto reproduzido a seguir:
- “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.”*
48. Portanto, considero improcedentes as omissões e a contradição alegadas pelo embargante, motivo pelo qual não vislumbro reparos a serem feitos na decisão recorrida.

49. Ao meu sentir, os argumentos trazidos pelo embargante demonstram aparente inconformismo com o julgado e tentativa de rediscutir o mérito, o que não é possível por essa via recursal. Saliento que esse instrumento não deve servir como meio para tal rediscussão, pois, caso o fosse, representaria, na prática, a possibilidade de repetição de um mesmo recurso, ferindo os princípios da legalidade, da singularidade, da isonomia e da celeridade processual.

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

TCU, Sala das Sessões, em 13 de julho de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator