



TC 019.205/2014-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidades jurisdicionadas: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

Recorrente: Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (CPF 054.799.148-71).

Advogado: Daniel Henrique Viaro (OAB/SP 333.922) e outros, procuração à peça 64.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial (TCE). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Convênio com empresa privada para realização de cursos de formação de mão de obra. Impropriedades constatadas na comprovação da regular aplicação dos recursos. Contas irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Preliminar. Ausência de cerceamento de defesa. Inocorrência de longo decurso de prazo. Mérito. Reanálise dos elementos contidos nos autos. Ausência de novos elementos. Manutenção dos fundamentos do acórdão recorrido. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (peça 69) contra o Acórdão 8.834/2017-TCU-Primeira Câmara (peça 45).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito indicam concessão do efeito suspensivo recursal):

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, dando-lhes quitação;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira - SOS (CNPJ 46.409.637/0001-37) e da Sra. Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (CPF 054.799.148-71), presidente dessa entidade à época dos fatos, condenando-as, em solidariedade, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas



discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, o valor já ressarcido:

Data da ocorrência	Valor original	Débito/Crédito
21/12/1999	R\$ 86.365,44	Débito
10/1/2000	R\$ 21.591,36	Débito
14/1/2000	R\$ 42.997,14	Crédito

9.3. autorizar, desde já, se requerido, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do RI/TCU, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações; e

9.5. encaminhar cópia desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

9.6. dar ciência desta deliberação ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo-SERT/SP.

HISTÓRICO

2. A Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego instaurou processo de Tomada de Contas Especial (TCE) em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat nº 4/1999 (peça 1, p. 19-29). A partir desse convênio, diversos outros contratos e convênios foram realizados, em especial, o Convênio Sert/Sine 154/99 (peça 1, p. 185-192) cujo termo foi celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira, com repasse de recursos federais da ordem de R\$ 107.956,80 e que previa a disponibilização de cursos de formação de mão-de-obra para 272 treinandos nas seguintes áreas de aprendizado: introdução à informática, formação em planilha eletrônica, formação em processador de texto e formação de instrutor de microinformática.

2.1. Após o regular processamento da TCE em sua fase interna (peças 1-3), os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que propôs a realização de diligência a fim de que fossem encaminhados a este Tribunal os documentos que deram suporte probatório às conclusões da comissão de TCE (peças 4-5). Dessa forma, saneado os autos com a juntada dos documentos às peças 8-10, no que pertine à presente análise, foi efetuada a citação de Margarida Janete Ferrari Ganzarolli, em solidariedade com outros responsáveis, em face das seguintes irregularidades (peça 20, p. 1-2 e p. 4):

(...)

a) ausência da relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 1, do Convênio Sert/Sine 154/99;

b) falta de comprovação da entrega aos treinandos do vale transporte, da alimentação e material didático, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 7, do Convênio Sert/Sine 154/99;

c) falta de comprovação da entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no



montante mínimo de 5% do total dos treinandos, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “s”, item 8, do Convênio Sert/Sine 154/99;

d) movimentação financeira irregular, em desacordo com o art. 20 da Instrução Normativa - STN 1/1997;

e) apresentação de documentos comprobatórios relativos à execução das despesas contendo descrição genérica de produtos/serviços, falta ou incompatibilidade de quantitativos e incompatibilidade na data de emissão, entre outras ocorrências;

f) majoração indevida de custos, em razão de ter sido informada quantidade incorreta de treinandos no Demonstrativo Físico-Financeiro;

g) falta de comprovação da capacidade técnica dos instrutores, bem como ausência de comprovação de instalações/equipamentos adequados, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alíneas “f”, “g” e “j”, do Convênio Sert/Sine 154/99;

h) registro de que apenas 218 alunos, dos 272 treinandos previstos na cláusula primeira do Convênio Sert/Sine 154/99, teriam concluído os cursos, conforme os diários de classe/listas de frequência;

i) registro de que teriam sido ministradas aulas para as turmas do horário noturno na noite de 24/12/1999, véspera de Natal, considerado inverossímil pela CTCE; e

j) falta de comprovação da entrega dos certificados aos concluintes, em desacordo com a cláusula segunda, inciso II, alínea “o”, do Convênio Sert/Sine 154/99 – cabendo ressaltar que foi apresentada cópia de apenas quatro certificados de conclusão, sendo que um deles não está assinado pelo treinando.

(...)

Cofre credor: Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Valor(es) histórico(s) do(s) débito(s) e da(s) quantia(s) eventualmente ressarcidas, bem como a(s) respectiva(s) data(s) de ocorrência:

Débito(s):

R\$ 21.591,36, em 10/1/2000

R\$ 86.365,44, em 21/12/1999

Crédito(s):

R\$ 42.997,14, em 14/1/2000.

2.2. As alegações de defesa da mencionada responsável foram apresentadas às peças 31-32. A Secex/SP procedeu à análise de toda documentação para, ao final, não lhes dar acolhimento, propondo que as contas dela fossem julgadas irregulares, com a imputação das respectivas parcelas de débito apuradas (peças 41-43). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) emitiu parecer no qual entendeu haver provas que elidem o fundamento da impugnação e, por via de consequência, propôs que as contas da responsável fossem julgadas regulares com ressalva (peça 44).

2.3. Em 19/9/2015, acolhendo a proposta encaminhada pela Secex/SP, foi prolatado o Acórdão 8.834/2017-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.4. Irresignado com o desfecho desse julgado, a responsável, ora recorrente, interpõe recurso de reconsideração o qual se passa a analisar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 70-71) em que se propôs o conhecimento do recurso com a concessão de efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 73), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

a) em sede preliminar: se o longo transcurso de tempo entre a gestão dos recursos e as exigências documentais da prestação de contas infringe o princípio da ampla defesa; e

b) no mérito, se o débito deve ser desconstituído em face da execução integral do objeto do convênio.

5. Infringência ao princípio da ampla defesa

5.1. A recorrente afirma que teve seu direito à ampla defesa prejudicado tendo em vista que (peça 69, p. 9):

a) em virtude do longo período de tempo, tentou obter, exaustivamente, os documentos referentes ao convênio em discussão junto à Prefeitura de Pedreira sem lograr êxito; e

b) a funcionária Eva, responsável pelos processos de prestação de contas da associação, veio a falecer antes da recorrente proceder à busca documental.

Análise:

5.2. Essa preliminar não deve prosperar.

5.3. Compulsando os autos, verifica-se que a controvérsia sobre a insuficiência de documentos no processo da presente prestação de contas, entidade executora (Serviços de Obras Sociais 'SOS Pedreira'), da qual a recorrente era a presidente, já havia se instaurado nos idos de 19/4/2006 (peças 149-150). Naquela ocasião já haviam sido solicitados os seguintes documentos:

(...)

1- Recibos de pagamentos, Notas Fiscais e Guias de Recolhimento dos Encargos Sociais (INSS, ISS e FGTS), relativos ao Convênio N. SERT/SINE 154/99, (Cópia em anexo da Relação de Pagamentos constante do Processo n. 975/99 SERT/SINE);

2- Fichas de Inscrição dos Treinandos e Recibos de entrega dos vales-transportes referentes ao convênio supracitado.

5.4. A partir desse ato processual, competia ao convenente se cercar de todos os cuidados sobre o dever de guarda dos documentos afetos ao convênio em discussão nos termos do disposto no art. 30 da IN/STN 1/1997, *verbis*:

Art. 30. As despesas serão comprovadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio.

§ 1º Os documentos referidos neste artigo serão mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, **contados da aprovação da prestação ou tomada de contas**, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão. [grifos]

5.5. Dessa forma, dada a regular instauração da controvérsia, *in opportuno tempore*, entende-se que não houve qualquer infringência para o exercício do contraditório e da ampla defesa,

uma vez que o interregno de tempo entre o recebimento dos recursos e a mencionada notificação da recorrente foi inferior a 10 (dez) anos. Entende-se que, ao contrário do alegado por ela, não operou longo período de tempo apto a configurar o cerceamento de sua defesa.

5.6. Quanto à notícia de falecimento da Senhora Eva, à míngua do necessário suporte documental, não se pode, sequer, adentrar no mérito quanto aos desdobramentos ulteriores desse fato supostamente ocorrido.

6. Desconstituição do débito

6.1. No mérito, a recorrente argumenta que o débito a ela imputado deve ser integralmente desconstituído haja vista que (peça 69, p. 4-12):

a) em que pese o fundamento do acórdão recorrido se assentar na insuficiência de provas, constata-se que nos autos foram juntados documentos (diários de classe, comprovantes de pagamentos aos instrutores, cheques nominativos, recibos – peça 9, p. 56-94, e peça 10, p. 52, 55-65) que comprovam que o objeto foi concluído, fato esse, ratificado pelo próprio MP/TCU;

b) as demais despesas se encontram amparadas em documentos fiscais acostados às peças 9-10 e são compatíveis com o objeto do convênio (seguro obrigatório, disponibilização de material de consumo, transporte e alimentação de treinandos – cláusula segunda do termo de convênio à peça 1, p. 186-187, e peça 2, p. 169-172). Além disso, constam fotos em sala de aula e das diversas declarações prestadas por ex-alunos, inclusive, acompanhadas por certificados que foram assinadas pela coordenadora do curso, os quais não foram considerados no âmbito do acórdão recorrido;

c) a suposta ausência de prestação de contas sobre parte dos recursos não prova (irregularidade formal), por si só, a não realização dos cursos;

d) no processo de TCE deve ser buscado a verdade real (material) não devendo prevalecer o entendimento de determinado documento para concluir pelo não cumprimento da pactuação. Há diversos precedentes deste Tribunal nesse sentido, bem como o disposto no próprio § 2º do art. 144 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU); e

e) consta na fundamentação do acórdão recorrido o apontamento de que declarações de terceiros são considerados como elementos de baixa força probante. No entanto, ao analisar os julgados que lhe deram suporte, se verifica quem tal entendimento só se aplicaria se fossem considerados os elementos de prova de forma isolada, e não considerando outras provas em seu conjunto, que é, justamente, a hipótese que se verifica nestes autos, qual seja, a de que foi realizado o curso profissionalizante objeto do convênio em questão.

Análise:

6.2. No mérito, também não assiste razão à recorrente.

6.3. De início, cumpre assinalar que as razões de decidir do voto condutor do acórdão recorrido incluíram, *in totum*, os fundamentos lançados no parecer da unidade técnica de origem (vide peça 46, p. 3, item 17). E, naquele Exame, constam diversos apontamentos que conduzem ao entendimento de que o objeto do convênio em discussão não foi devidamente comprovado, a saber (peça 41, p. 12-15, itens 45-49):

a) a irregularidade referente à indicação errônea da majoração do número de treinandos, de 272 para 784, no demonstrativo físico-financeiro (peça 1, p. 166-167, e detalhada na peça 2, p. 46-47, itens 47-51, e p. 57, itens 95-97), o qual redundou na devolução, a menor, da importância de R\$ 42.997,14 por parte da convenente (peça 2, p. 36), configura débito de R\$ 70.502,40, e isso, se houvesse a efetiva comprovação de execução dos cursos com recursos do convênio;



b) acontece que nem essa comprovação foi aceita, tendo em vista que:

b.1) não foram apresentados documentos essenciais, mencionado na citação da recorrente, tais como: relação nominal das pessoas envolvidas no projeto, com função e remuneração recebida no período; comprovação da entrega aos treinandos do vale transporte, da alimentação e material didático; e, comprovação da entrega dos disquetes do back-up do Sistema Requali contendo relação completa dos alunos inscritos e relação dos encaminhados ao mercado de trabalho, no montante mínimo de 5% do total dos treinandos;

b.2) os elementos de prova que apontam para possível execução física dos cursos carecem de fidedignidade suficiente para serem aceitos: há publicação (peça 32, p. 152-153) que noticia que as inscrições nos cursos se deram nos dias 9 e 10 de dezembro de 1999, com início das aulas em 13/12/1999 (peça 10, p. 94, e peça 32, p. 153), no entanto, paradoxalmente, os diários de classe apontam aulas nos dias 7 a 11 de dezembro daquele ano; além disso, não foi apresentado justificativa para possível realização de curso em horário noturno, na noite de 24/12/1999, véspera de natal (alínea “i” do ofício de citação);

b.3) em relação às fotos apresentadas, também foram apresentadas incongruências, *verbis*:

(...) as fotografias à peça 32, p. 151, se referem à solenidade de formatura de alunos de escolas municipais de ensino infantil. Também não há elementos suficientes para correlacionar a fotografia à peça 32, p. 149, com os cursos que compõem o objeto do Convênio Sert/Sine 154/99, haja vista que nessa página não consta a data do jornal e que essa fotografia poderia se referir, por exemplo, a outro curso de informática cuja solenidade de entrega de certificados de conclusão foi noticiada na edição de 21/8/1999 do Jornal da Comarca (peça 32, p. 139-140);

b.4) as declarações e certificados à peça 10, p. 101-107, totalizam apenas 4 treinandos para um universo total de 272;

c) em relação a aspectos atinentes à execução financeira do convênio em questão, também foram apontadas outras incongruências, tais como: ausência de informações dos preços unitários e quantidades nas notas fiscais com valores de R\$ 2.000,00 e R\$ 5.000,00 (peça 10, p. 26 e p. 28), com valores de R\$ 3.600,00 e R\$ 600,00 (peça 10, p. 5 e p. 33) e com valor de R\$ 2.690,00 (peça 10, p. 20) descritas de forma genérica;

d) tais incongruências e omissões não podem ser consideradas meras falhas formais e apontam, em seu conjunto, para a não execução do objeto do convênio.

6.4. A recorrente não fez juntar às suas razões recursais nenhum novo elemento de prova que fosse apto a esclarecer, justificar ou desconstituir as constatações acima elencadas. Em termos gerais, o que a recorrente requer é a reanálise dos documentos assinalados pela unidade técnica de origem de forma a que, com os indícios já constantes nos autos, se pode considerar executado o objeto do convênio.

6.5. Uma vez realizado tal cotejamento, o presente Exame ratifica o juízo de mérito contido no acórdão recorrido. Todos os apontamentos foram devidamente referenciados em documentos constantes dos autos e se confirmam os atos inquinados descritos no item 6.3 deste Exame.

6.6. Quanto à matéria de direito lançada nas alegações recursais, também se constata que são carecedoras de fundamento para a pretensão da recorrente em desconstituir o débito a ela atribuído. Com efeito:

a) prestação de contas se fundamenta em comprovantes fidedignos. Havendo informação nos autos de que a realização das aulas foi anterior ao período de inscrição, tal fato



deveria ser objeto de saneamento por parte da convenente, o que não resta devidamente esclarecido com os necessários comprovantes documentais;

b) parte das notas fiscais apresentam informações insuficientes para averiguar a própria veracidade de preços praticados à época, como as ausências de quantitativos e preços unitários;

c) os elementos fotográficos não apresentam dados suficientes para correlacionar os cursos efetivamente ministrados com recursos do convênio em tela e nem com relação ao tempo em que foram ministrados, a exemplo de fotos de publicações em jornais ou informativos da região;

d) não há qualquer controvérsia que este Tribunal admite a prevalência do princípio da verdade real (material) dos documentos acostados nestes autos. Assim, todos os precedentes de julgamentos do TCU, mencionados pela recorrente, se mostram ineficazes; e

e) quanto às declarações e certificados de conclusão dos cursos, o que prevaleceu é que foram apresentados, em termos quantitativos, número ínfimo em relação ao total (4 certificados), apenas 1,47% (um vírgula quarenta e sete por cento) e não o alegado “baixo valor probante” deles, que também foi objeto de menção a diversos precedentes deste Tribunal e que, também, não impactam no débito imputado à recorrente.

6.6. Dessa forma, entende-se que permanece a ausência sobre a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, que é ônus do gestor dos recursos, nos termos do Acórdão precedente 2.435/2015-TCU-Plenário (relatoria da Ministra Ana Arraes), *verbis*:

É dever do gestor público, em especial em tomada de contas especial, trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) como a controvérsia sobre a insuficiência de documentação ocorreu antes do transcurso de 10 (dez) anos e que o dever de guarda de documentos era de conhecimento da responsável, entende-se que inexistente cerceamento a sua defesa pelo alegado longo decurso de tempo; e

b) à míngua de novos documentos que refutem os atos inquinados ao responsável e que constam como fundamento do acórdão recorrido, não há motivos para reconhecer a regularidade da aplicação dos recursos de convênio eivado de irregularidades e sem quaisquer justificativas.

7.1. Com base nessas conclusões e reconhecendo que restam válidos todos os pressupostos de constituição e validade desta TCE, propõe-se que seja negado provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, propõe-se, com base no art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência à recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,
Em 25/9/2018.
Ricardo Luiz Rocha Cubas



Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 3149-6
(Assinado Eletronicamente)