

Proc. TC-019.205/2014-7
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pela Senhora Margarida Janete Ferrari Ganzarolli contra o Acórdão n.º 8.834/2017-TCU-1.^a Câmara, que julgou irregulares suas contas e as da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira – SOS, por ela presidida à época do Convênio Sert/Sine n.º 154/99. condenando-as em débito solidário.

2. O aludido ajuste, celebrado em 30/11/1999 com a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) para a realização de cursos de informática no mês de dezembro subsequente, ao custo total de R\$ 114.434,20, sendo R\$ 107.956,80 de recursos federais (repassados em duas parcelas, em 21/12/1999 e 10/01/2000) e o restante de contrapartida da entidade executora. Em 14/01/2000, houve a prestação de contas do ajuste, em que foram declaradas despesas no montante de R\$ 68.857,23, com a devolução aos cofres do FAT do saldo não utilizado de R\$ 42.997,14.

3. A Secretaria de Recursos, em pronunciamentos uniformes, manifestou-se pelo não provimento do recurso, ante a inocorrência de prejuízo ao direito de defesa alegado pela responsável e a ausência de novos elementos para alterar os fundamentos do acórdão recorrido.

4. Pedimos novamente escusas para divergir de tal encaminhamento, reafirmando o entendimento por nós consignado no parecer à peça 44 de que o acervo probatório constante dos autos, especificamente a documentação acostada às peças 9 e 10, permite concluir pela efetiva realização dos cursos informados pela entidade conveniente.

5. Há diários de classe dos cursos realizados e comprovantes de pagamentos aos instrutores, cujos nomes estão devidamente identificados tanto nos referidos diários quanto nos cheques nominativos emitidos pela entidade e nos recibos correspondentes (peça 9, pp. 56-94, peça 10, pp. 52, 55-65). Quanto ao local de realização, há relatos de que os cursos ocorreram em instalações da rede escolar do município de Pedreira/SP (peça 2, pp. 159, peça 10, pp. 94-107). As demais despesas declaradas na relação de pagamentos se encontram amparadas em documentos fiscais acostados às peças 9 e 10 e revelam-se compatíveis com os serviços prestados e com as obrigações estipuladas para a entidade conveniente na cláusula segunda do termo convenial, a exemplo da contratação de manutenção de computadores, de seguro obrigatório e da disponibilização de material de consumo, transporte e alimentação aos treinandos (peça 1, pp. 186-187, peça 2, pp.169-172). A nosso ver, tais evidências se mostram robustas o suficiente para suplantarem as falhas apontadas nos autos como indícios de que os treinamentos não teriam sido realizados.

6. Diante disso, reconhecemos que de fato houve mudança de entendimento da Corte de Contas no exame da utilização de recursos do FAT nas ações de qualificação profissional de trabalhadores, notadamente no âmbito da 1.^a Câmara, consoante mencionou o Ministro Benjamin Zymler no voto condutor do acórdão recorrido. Não obstante, há inúmeras outras deliberações proferidas pelo Tribunal a respeito da matéria em que o parâmetro fixado para a análise da fase de execução das ações conveniadas ou contratadas foi no sentido de considerar aptos a afastar a incidência de débito os documentos que comprovassem a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas (Acórdãos n.ºs 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008, do Plenário).

7. Apesar de endossarmos os fundamentos que ensejaram a evolução jurisprudencial acima citada, consideramos que sua aplicação ao caso vertente é medida de excessivo rigor. O ajuste em exame foi celebrado ainda em 1999, contemporaneamente às primeiras apurações acerca de irregularidades nas ações do Planfor pelas instâncias de controle da Administração. Evidenciou-se a precariedade da execução do programa em todo o país, devido a diversas falhas operacionais, a exemplo da falta de definição pelo MTE das diretrizes dos cursos a serem ministrados e da ausência de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos. Esse foi o contexto que levou a Corte de Contas a adotar o critério de análise menos rigoroso com vistas a aferir a ocorrência de débito em situações análogas à que ora se discute.

8. Nessa linha de raciocínio, em prol da uniformidade do tratamento conferido pelo TCU a seus jurisdicionados, consideramos indevida a impugnação da totalidade das despesas realizadas pela entidade conveniente.

9. Na sequência, deve-se analisar os indícios de majoração indevida do valor do convênio apontados pela comissão processante da TCE no âmbito do MTE, ante a possível subsistência de débito parcial nas presentes contas.

10. Em exame dos autos, vemos que o plano de trabalho proposto à Sert/SP pela Senhora Margarida Janete Ferrari Ganzarolli, assim como o termo conveniente, fez referência ao treinamento de 272 pessoas, em 4 cursos relacionados a habilidades em informática, totalizado 11 turmas, ao custo total de R\$ 114.434,20 (peça 1, pp. 152-163, 185). Apesar disso, o demonstrativo físico-financeiro totalizou 784 alunos, e, como resultado, a Sert/SP apurou o custo médio de R\$ 1,70/hora-aula/aluno (peça 1, pp. 166-169).

11. O Parecer Técnico n.º 161/99 (peça 1, pp. 169-172), que se manifestou pela aderência do plano de trabalho às diretrizes do MTE e culminou na aprovação da proposta apresentada, mencionou expressamente a realização de 4 cursos, em 11 turmas, para um total de 272 trabalhadores, embora tenha considerado como parâmetro de custo médio da hora-aula por aluno o valor obtido a partir do quantitativo equivocado de 784 treinandos.

12. Portanto, o convênio foi firmado em valor acima do devido, uma vez que foram disponibilizados à entidade conveniente recursos que seriam suficientes para treinar quase três vezes mais pessoas do que o pactuado, configurando-se, assim, a ocorrência de irregularidade causadora de prejuízo ao erário.

13. Quanto a esse ponto, a ora recorrente reconheceu, ainda na fase interna da TCE, que houve erro não intencional no preenchimento das planilhas (peça 2, pp.163-164). Todavia, muito embora haja elementos suficientes para configurar a boa-fé da recorrente, não é necessário comprovar a conduta dolosa do agente para sua responsabilização perante o TCU, bastando o liame causal entre sua atuação e o dano constatado. Assim, não há como afastar a responsabilidade da entidade conveniente e de sua então presidente pela irregularidade em comento.

14. Isso posto, vê-se que o débito foi quantificado tomando-se por base o custo médio de R\$ 1,70/hora-aula/aluno, correspondendo à diferença entre o valor repassado ($R\$ 107.956,80 = R\$ 1,70 \times 81 \text{ horas-aula} \times 784 \text{ alunos}$) e o que seria devido ($R\$ 37.454,40 = R\$ 1,70 \times 81 \text{ horas-aula} \times 272 \text{ alunos}$), descontando-se disso o valor R\$ 42.997,14 devolvido aos cofres federais em 14/01/2000.

15. Todavia, ponderamos que, embora o referido parâmetro de custo médio por aluno supramencionado se mostre apropriado para o fim de apontar a potencial ocorrência de dano aos cofres públicos, sua adoção para o fim de quantificar o débito pode não ser adequada, tendo em vista as peculiaridades do caso.

16. A Resolução Codefat n.º 194, de 23/09/1998, que, dentre outras medidas, fixou critérios para transferência de recursos do FAT ao Planfor, por meio de Planos Estaduais de Qualificação - PEQs, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, no período 1999-2002, estabeleceu, no art. 7.º, alínea “a”, que os custos de cursos e treinamentos deveriam tomar “*como referência custos de execução de ações similares em exercício(s) anterior(es), no âmbito do Planfor, ou, no caso de ações/projetos novos, custos comprovados de ações semelhantes no mercado local*”. O parágrafo primeiro, na sequência, estabeleceu que custos superiores aos parâmetros indicados poderiam ser aceitos, desde que devidamente justificados.

17. Diante disso, importa observar que o parâmetro de R\$ 1,70/hora-aula/aluno foi utilizado pelo MTE tomando por base amostra de apenas outros quatro ajustes firmados pela Sert/SP no exercício de 1999 e cujos processos já tinham sido objeto de análise pela comissão que processou a fase interna da TCE. As únicas informações que se dispõem acerca desses treinamentos referem-se ao quantitativo de alunos e ao custo médio por treinando, não havendo registro quanto aos respectivos conteúdos técnicos. Não há, portanto, como atestar a similaridade temática dos cursos tomados como referência de custo ao objeto do convênio que ora se examina (peça 2, p.47).

18. Por outro lado, há elementos que permitem inferir que o referencial médio de custo de treinamentos à época fosse maior que R\$ 1,70. O já mencionado Parecer n.º 161/99 assinalou que “os

valores apresentados para as horas de habilidades básicas, específicas e de gestão estão na média de R\$ 1,70 a hora/aula/aluno, portanto, abaixo dos valores contratados em anos anteriores por parte desta Pasta e de acordo com a média/Brasil apresentada no documento do MTE, Anuário Estatístico 1995/1998 do PLANFOR” (peça 1, p. 172, grifos nossos). Em reforço a tal convicção, é oportuno transcrever trecho de artigo técnico relativo ao PNQ que alude a parâmetros médios de custos em São Paulo:

Alguns autores (CASTIONI; MEDEIROS; PAULINO, 2012, p. 17) consideram que no PLANFOR, em 2000, o valor médio da hora-aula/aluno praticada em São Paulo foi de R\$ 1,90 para uma carga horária de 78 horas e, em anos anteriores, este custo havia sido de R\$ 2,22, em média, para carga-horária de 70 horas. (*A Ideologia da Inclusão Social no Plano Nacional de Qualificação (PNQ)*, por Erika Porceli Alaniz e Lúcia Bruno, Cadernos de Pesquisas PPGI/UFMA, São Luís, v. 25, n.º 3, jul/set 2018, p. 6, grifos nossos)

19. Em acréscimo às dificuldades de se dispor do custo médio referencial, afigura-se inviável qualquer tentativa de apurar, no atual momento processual, o valor considerado justo para o objeto do convênio, ante o longo tempo transcorrido desde os fatos.

20. Vale notar que a primeira notificação para a responsável se manifestar acerca do indício de majoração indevida dos custos ocorreu em fevereiro/2009, (peça 2, pp.39-77, 98), visto que a notificação anterior (Ofício CTCE n.º 088/2006, de 11/04/2006, à peça 1, p. 149), limitou-se a solicitar à entidade que encaminhasse documentos com vistas a atestar a regularidade da execução física e financeira do objeto do convênio, e não a regularidade dos preços pactuados.

21. Embora a aludida notificação tenha se dado ainda no prazo decenal considerado pelo TCU como limite para garantir o exercício efetivo do direito de defesa da parte, a nosso ver a aplicação de tal regra geral ao presente caso impõe ônus excessivo às responsáveis.

22. Veja-se que a entidade se propôs (e depois se comprometeu) a treinar 272 pessoas ao custo total de R\$ 114.434,20. Diante do erro no preenchimento do demonstrativo físico-financeiro – que reputamos ter sido de fato não intencional, visto que a conveniente devolveu, ao fim do convênio, 40% dos recursos a ela repassados –, era de se esperar que a Sert/SP tivesse reprovado o plano de trabalho proposto, uma vez que uma análise minimamente criteriosa teria constatado o excesso no valor. Nessa hipótese, poderia a entidade ter demonstrado a adequação de seus custos ou eventualmente tê-los reduzido de modo a aproximá-los ao parâmetro médio, ou, ainda, simplesmente ter desistido de firmar o convênio. Em outras palavras, imputar-lhes o débito em comento significaria impor-lhes gravame que decorreu, precipuamente, de falha na atuação da Sert/SP.

23. Diante de todo o contexto ora delineado, esta representante do Ministério Público de Contas pede vênias para divergir da proposta oferecida pela Secretaria de Recursos às peças 88-90, manifestando-se no sentido de ser dado provimento parcial ao Recurso de Reconsideração interposto pela Senhora Margarida Janete Ferrari Ganzarolli contra o Acórdão n.º 8.834/2017-TCU-1.^a Câmara, mantendo-se a irregularidade das contas da responsável e da entidade Serviços de Obras Sociais de Pedreira – SOS, por ela presidida à época dos fatos, mas afastando-se o débito imputado às responsáveis solidariamente.

Ministério Público de Contas, 10 de março de 2020.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral