

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 019.205/2014-7.

Natureza: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
Órgão/Entidade: Entidades e Órgãos do Governo do Estado de São Paulo.

Responsáveis: Luís Antônio Paulino (857.096.468-49); Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (054.799.148-71); Nassim Gabriel Mehedff (007.243.786-34); Serviços de Obras Sociais de Pedreira (SOS) (46.409.637/0001-37); Walter Barelli (008.056.888-20).

Representação legal: Daniel Henrique Viaro (OAB/SP 333.922) e outros, representando Margarida Janete Ferrari Ganzarolli; Ronaldo de Almeida (OAB/SP 236.199), representando Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CAPACITAÇÃO DE TRABALHADORES. RECURSOS DO FAT. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO XII, DA LEI 9.784/1999 E ART. 24 DA LINDB. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur, peça 88, que contou com a anuência do escalão gerencial daquela unidade técnica, peças 89 e 90, a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

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 conveniente 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 conveniente 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 conveniente (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 conveniente, 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.

6.7. 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 inexistiu 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.

2. A representante do MPTCU que atuou no feito, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, divergiu da proposta de mérito apresentada pela Serur, conforme parecer acostado à peça 91, a seguir transcrito:

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 suplantar 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 convencional, 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.

É o relatório.