

VOTO

Em apreciação, recurso de reconsideração interposto por Margarida Janete Ferrari Ganzarolli (peça 69) contra o Acórdão 8.834/2017-TCU-1ª Câmara (peça 45), que, entre outros, julgou suas contas irregulares e condenou-a solidariamente em débito pelo valor original de R\$ 64.959,66.

2. Cuida o presente processo de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em face de irregularidades detectadas na execução do Convênio Sert/Sine 154/1999 (peça 1, p. 185-192) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

3. Referido ajuste foi celebrado em 30/11/1999 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 – SOS Pedreira, da qual a recorrente era presidente, com repasse de recursos federais no montante de R\$ 107.956,80, ante a contrapartida da entidade executora no montante de R\$ 6.477,40.

4. Seu objeto consistia na realização de cursos da área de informática para 272 treinandos. Em 141/2000, houve devolução do saldo não utilizado de R\$ 42.997,14 aos cofres do FAT, em razão do treinamento de apenas 218 pessoas ante as 272 previstas inicialmente.

5. As presentes contas foram julgadas irregulares, entre outros, em razão de: i) ausência da relação das pessoas envolvidas na execução do projeto; ii) não comprovação de entrega de vales transporte e alimentação e de material didático aos treinandos; iii) apresentação de documentos comprobatórios das despesas realizadas com descrição genérica de produtos/serviços; iv) majoração de custos, pela informação incorreta de que seriam 784 treinandos; v) registro de que apenas 218 alunos teriam concluído o curso, ante a previsão inicial de 272; vi) registro de ocorrência de aula na noite de Natal, em 24/12/1999; e vii) falta de comprovação de entrega dos certificados de conclusão.

6. A Secretaria de Recursos (Serur), após analisar as razões de apelo aviadas, pugna, em uníssono, peças 88 a 90, pelo conhecimento da espécie para que, no mérito, seja negado provimento, em razão da inocorrência de prejuízo ao direito de defesa da apelante e da não apresentação de novos documentos, em sede recursal, aptos a comprovar a execução do objeto conveniado e a regularidade das despesas realizadas.

7. O MPTCU, neste feito representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, em parecer acostado à peça 91 e mantendo a essência da linha de argumentação traçada em sua manifestação regimental (peça 44) quando da prolação da decisão ora recorrida, diverge da unidade instrutiva e propõe o provimento parcial do recurso de reconsideração, para afastar o débito imputado solidariamente à recorrente e à entidade a qual ela presidia, mantendo o julgamento das contas pela irregularidade.

8. No entender da representante do MPTCU, o acervo probatório constante dos autos, especificamente a documentação que integra as peças 9 e 10, permite concluir pela efetiva realização dos cursos programados.

9. Conheço do presente recurso de reconsideração, por atender aos requisitos de admissão dispostos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992.

10. Com relação ao mérito, concordo parcialmente com os pareceres prévios pelas razões que passo a expor.

11. O espectro de debate nos presentes autos resume-se, em princípio, à necessidade de comprovação das execuções física e financeira do Convênio Sert/Sine 154/1999, executado com os recursos do FAT.

12. Antes de adentrar às questões de fato, entendo adequado análise mais profunda acerca das questões de direito envolvidas, em especial, da jurisprudência do TCU aplicável aos convênios celebrados e executados com os recursos do FAT.

13. Como bem salientou a representante do MPTCU, em seu parecer à peça 91, a jurisprudência do TCU acerca da comprovação da regularidade desse tipo de convênio, até o final da década passada, fundava-se, essencialmente, na demonstração de sua execução física, bastando a comprovação da existência dos três elementos essenciais que atestam tal execução, a saber, instrutores, treinandos e instalações físicas. Nessa linha, citou os Acórdãos 1.794/2003-TCU-Plenário, 1.911/2003-TCU-Plenário, 86/2005-TCU-Plenário e 2.027/2008-TCU-Plenário.

14. Mais recentemente, conforme assentou o Relator *a quo* no voto condutor (peça 46) da decisão adversada, o entendimento do Tribunal acerca do tema em voga sofreu substancial evolução, no sentido de que, para fins de comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos na área de treinamento, é necessária também a análise da regularidade da execução financeira, tarefa que envolve a verificação documental das despesas realizadas. Para fundar seu posicionamento enumerou os seguintes acórdãos: 3.959/2015-TCU-1ª Câmara, 4.600/2015-TCU-1ª Câmara, 4.691/2015-TCU-1ª Câmara, 4.389/2016-TCU-1ª Câmara e 4.779/2016-TCU-1ª Câmara.

15. Ocorre que os fatos noticiados datam de dezembro de 1999, época em que vigia o entendimento desta Corte de Contas trazido a lume pela Procuradora-Geral. A esse respeito, basta dizer que se este processo de TCE tivesse sido autuado, instruído e julgado dentro de um prazo razoável, ainda no curso da década passada, sua análise de mérito teria seguido a linha da necessidade de comprovação da execução física dos treinamentos ajustados.

16. Mantidos, em sede recursal, os fundamentos da decisão combatida significaria conferir nova interpretação à legislação que vigia à época dos fatos, o que é expressamente vedado pelo art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, de aplicação subsidiária aos processos do TCU, conforme se observa de sua redação a seguir transcrita:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (grifo não presente no original)

17. Mencionado dispositivo busca, em sua essência, preservar a segurança jurídica em prol dos administrados, conferindo a expectativa de que, agindo de acordo com os normativos, orientações e jurisprudência vigentes, estarão atuando dentro dos limites legais aplicáveis.

18. A importância da segurança jurídica nas relações reguladas pelo Direito é tão grande que dispositivo de teor semelhante àquele acima descrito, mas de maior amplitude, eis que aplicável a todos os tipos de processo, passou a integrar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), por força da Lei 13.655/2018, que conferiu a seguinte redação ao art. 24:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as

adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (grifos não presentes no original)

19. A regra acima fixa expressamente balizas ao intérprete da norma, seja autoridade administrativa, seja julgador, ao definir que ele deverá considerar as orientações de caráter geral vigentes à época, sendo estas entendidas, por clara disposição do parágrafo único, como sendo a jurisprudência judicial ou administrativa majoritária.

20. Nesse mesmo sentido, também caminha a jurisprudência do STF que, na apreciação do MS 28.223-AgR, de relatoria da Ministra Rosa Weber, entendeu não ser possível a aplicação retroativa de interpretação pelo TCU quando do exercício de sua competência constitucional de registro de atos de pessoal, conforme ementa a seguir transcrita:

EMENTA AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. INTERPOSIÇÃO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. APOSENTADORIA. CÔMPUTO DE TEMPO DE ALUNO-APRENDIZ. Na apreciação da legalidade, para fins de registro, de ato inicial concessivo de aposentadoria, a jurisprudência desta Suprema Corte, fundada nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, reputa inviável a aplicação retroativa da interpretação restritiva da Súmula nº 96/TCU assentada por meio do Acórdão nº 2024/2005 do Plenário do Tribunal de Contas da União. Agravo regimental conhecido e não provido. (grifo não presente no original)

21. Do exposto e em consonância com o parecer emitido nos autos pela representante do MPTCU, entendo aplicável ao caso concreto a jurisprudência do TCU vigente à época da execução do ajuste em foco, segundo o qual a documentação que comprova sua execução física, a exemplo da existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas, é apta a afastar a incidência do débito.

22. A esse respeito, verifico que os diários de aula (peça 9, p. 56-94) apontam a realização dos cursos que estavam previstos, com a indicação dos alunos, do conteúdo programático, das datas das aulas e dos nomes dos instrutores. Adicionalmente, observo a existência de cheques nominativos emitidos pela SOS Pedreiras em favor dos instrutores e os respectivos recibos (peça 10, p. 52, 55-65). Por fim, com relação ao local de realização dos eventos, estão colacionados relatos de que tais treinamentos ocorreram nas instalações da rede escolar do município de Pedreira/SP (peça 2, p. 159, peça 10, p. 94-107).

23. Ademais, como bem pontuou a representante do MPTCU, as outras despesas declaradas e amparadas por documentos que constam dos autos guardam correlação com as atividades relativas à execução do objeto conveniado, conforme trecho a seguir reproduzido (peça 91, p. 1):

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).

24. Do exposto, penso restar devidamente comprovada a execução física do objeto do convênio, razão pela qual, exclusivamente quanto a este aspecto e tendo em conta a jurisprudência do TCU que àquela época se sobressaía, ser factível a conclusão de que a execução física do ajuste seria regular, podendo esta Corte incorrer em medida injusta ao imputar como débito a despesa correspondente a tais treinamentos.

25. A par de tais considerações, contudo, não vejo como sendo possível afastar a totalidade do débito imputado à recorrente. É que o planejamento dos treinamentos realizados no âmbito do ajuste em comento foi deficiente, porquanto considerou para fins de repasse dos recursos a quantidade de 784 alunos a serem capacitados, valor muito superior aos 272 treinandos que estava previsto no objeto da

avença. Tal inconsistência, que antecede a execução financeira, acarretou o repasse em valores maiores aos que, de fato, seriam devidos, conforme passo a expor a seguir.

26. Cálculo bastante simples demonstra, de forma incontestada, que, considerando o valor devido àquela ocasião a título de hora aula por aluno, que era de R\$ 1,70, foram repassados R\$ 70.502,40 a mais à entidade SOS Pedreiras, porquanto o treinamento dos 272 alunos como previsto iria custar apenas R\$ 37.454,40 (R\$ 1,70 x 81 horas-aula x 272 alunos) e não R\$ 107.956,80 (R\$ 1,70 x 81 horas-aula x 784 alunos).

27. Assim, uma vez executados os treinamentos previstos, envolvendo a capacitação de 272 treinandos, pode-se considerar como gasto efetivo correspondente o montante de R\$ 37.454,40, sendo indevido o repasse de R\$ 70.502,40. Se deste valor for abatido o montante ressarcido de R\$ 42.997,14, ainda remanesce o débito de R\$ 27.505,26.

28. Diante do exposto, pugno, quanto ao mérito, por que seja dado provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto por Margarida Janete Ferrari Ganzarolli, de forma reduzir o débito a ela imputado de R\$ 64.959,66 para R\$ 27.505,26.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 20 de abril de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator