

**TC 014.686/2016-3**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Entidades/Órgãos do Governo do Estado de São Paulo

**Responsáveis:** Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social de Ermelino Matarazzo e Adjacências (CNPJ 03.352.584/0001-52), Wania Aparecida Martins da Silveira (CPF 010.916.968-96), Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91)

**Advogado/Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar (citações)

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução dos Convênios Sert/Sine 260/04 e 188/04, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e, respectivamente, o Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social de Ermelino Matarazzo e Adjacências (CECAEMA) e a Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

## HISTÓRICO

2. Em 30/6/2004, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por intermédio da SPPE/MTE, e o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, celebraram o Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP (peça 1, p. 118-144), com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tendo por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira mútua para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). À peça 1, p. 148, consta aditivo firmado entre as partes com vistas a prorrogar o prazo de execução desse convênio até 28/2/2005, ante o prazo original de 31/12/2004.

3. Na condição de órgão estadual gestor do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou diversos convênios com entidades no estado de São Paulo, todos com o objeto comum de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, precipuamente por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, foram firmados os Convênios Sert/Sine 260/04 (peça 1, p. 296-318) e 188/04 (peça 3, p. 301-323), sobre os quais se discorrerá a seguir.

5. Convênio Sert/Sine 260/04

5.1. O Convênio Sert/Sine 260/04 foi celebrado em 30/12/2004 entre o Estado de São Paulo,

por intermédio da Sert/SP, e o Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social de Ermelino Matarazzo e Adjacências (CECAEMA), tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional em cabelereiro para 50 treinandos.

5.2. O valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 25.000,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 5.000,00. A Sert/SP faria as transferências em três parcelas, nos valores de R\$ 5.000,00, R\$ 13.750,00 e R\$ 6.250,00 (peça 1, p. 312). Foi pactuado que a vigência do convênio se encerraria em 28/2/2005 (peça 1, p. 314).

5.3. As três parcelas foram transferidas em 14/3/2005 (peça 1, p. 334) por meio do cheque 850216 do Banco do Brasil.

#### 6. Convênio Sert/Sine 188/04

6.1. O Convênio Sert/Sine 188/04 foi celebrado em 18/11/2004 entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida, tendo por objetivo o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para qualificação social e profissional em vigias e porteiros e segurança no trabalho para 167 treinandos.

6.2. O valor a ser repassado pela Sert/SP seria de R\$ 85.838,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 17.167,60. A Sert/SP faria as transferências em três parcelas, nos valores de R\$ 17.167,60, R\$ 47.210,90 e R\$ 21.459,50 (peça 3, p. 317). Foi pactuado que a vigência do convênio se encerraria em 28/2/2005 (peça 3, p. 321).

6.3. A primeira parcela, no valor de R\$ 17.167,70, foi transferida em 18/1/2005 (peça 3, p. 339) por meio do cheque 850076 do Banco do Brasil. As duas parcelas restantes foram transferidas, respectivamente, em 2/2/2005 e 11/3/2005 (peça 3, p. 351 e 363), mediante os cheques 850095 e 850197, também do Banco do Brasil.

7. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União (CGU), mediante o Relatório de Fiscalização 537 (peça 1, p. 20-102), constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, motivando a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) “com o objetivo de investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Convênio MTE/SPPE nº 48/2004-SERT/SP”, conforme a Portaria SPPE 1/2007 (peça 1, p. 18).

8. Com o desenrolar das apurações, o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009 (peça 1, p. 4-16), orientando a SPPE a autuar tomadas de contas especiais específicas para cada um dos convênios celebrados no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

9. Em atendimento à aludida Recomendação, mediante a Portaria SPPE 117/2010 (peça 2, p. 42-44), foi constituída comissão para “proceder a Tomada de Contas Especial com o objetivo de realizar o desmembramento do processo de Tomada de Contas Especial nº 46219.003303/2007-12, instaurando processos específicos para cada entidade contratada no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004”. Posteriormente, essa comissão foi transformada em Grupo Executivo (GETCE), conforme a Portaria SPPE 52/2011 (peça 2, p. 60-64).

10. No presente processo, o GETCE analisou especificamente a execução dos dois convênios objeto do presente processo, como se discorrerá a seguir.

#### 11. Convênio Sert/Sine 260/04

11.1. As desconformidades constatadas pelo GETCE no tocante ao Convênio Sert/Sine 260/04 foram tratadas na Nota Técnica 57/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 2, p. 220-224) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 11/2015 (peça 2, p. 266-275) e, em síntese, se referem a:

- a) repasse das parcelas, pela Sert/SP, após a vigência do convênio;
- b) não apresentação de documentos contábeis;

- c) não comprovação da realização dos cursos;
- d) deficiência na supervisão e acompanhamento por parte da Sert/SP.

11.2. Verificadas as impropriedades, ainda na fase interna desta TCE, o GETCE procedeu à notificação dos responsáveis (peça 2, p. 225-240). Entretanto, a entidade executora, a Sra. Wania Aparecida Martins da Silveira e o Sr. Carmelo Zitto Neto não apresentaram defesa e as razões oferecidas pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 2, p. 241-253) não foram suficientes para afastar sua responsabilidade, nem elidir as impropriedades verificadas, como destacado na seção VII do Relatório de Tomada de Contas Especial 11/2015 (peça 2, p. 271-274).

11.3. Diante dessas irregularidades e considerando que a conveniente não conseguiu demonstrar a efetiva execução das ações pactuadas, por meio de documentação idônea, o GETCE glosou a integralidade dos valores repassados pela Sert/SP à entidade executora, a saber (peça 2, p. 269):

Valor (R\$)	Data
25.000,00	14/3/2005

11.4. O GETCE concluiu que a responsabilidade pelo débito apurado deveria ser atribuída, solidariamente, ao Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social de Ermelino Matarazzo e Adjacências (entidade executora), à Sra. Wania Aparecida Martins da Silveira (Presidente da entidade executora à época dos fatos) e aos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos) e Carmelo Zitto Neto (Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos), conforme exposto na peça 2, p. 274-276.

## 12. Convênio Sert/Sine 188/04

12.1. As desconformidades constatadas pelo GETCE no tocante ao Convênio Sert/Sine 188/04 foram tratadas na Nota Técnica 63/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 5, p. 317-322) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 15/2015 (peça 6, p. 86-99) e, em síntese, se referem a:

- a) repasse da terceira parcela, pela Sert/SP, após a vigência do convênio;
- b) apresentação das Notas Fiscais 341 e 342 da empresa Rodrigo Henrique Piva Antoniolo Rio Claro ME, nome de fantasia Graff-Set Gráfica e Editora (peça 5, p. 41 e 63), sem data de emissão;
- c) ausência de carimbo de identificação do convênio e de atesto em parte dos documentos fiscais apresentados;
- d) ausência de processo licitatório quanto aos serviços contratados e materiais adquiridos pela entidade executora, contrariando o art. 27 da IN/STN 1/1997 e a cláusula oitava do convênio;
- e) ausência da apólice do seguro de vida;
- f) inidoneidade da Nota Fiscal 285 da empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. ME (peça 5, p. 45) assinalada no item 2.12 do Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 45-49);
- g) recolhimento de encargos (INSS) em valores superiores aos retidos nos RPAs e após a vigência do convênio;
- h) pagamento de despesas com encargos e com material de consumo/didático em valores superiores aos previstos no Plano de Trabalho;
- i) pagamento de taxas bancárias e realização de saques bancários e emissão de cheques sem identificação dos credores, contrariando o art. 20 da IN/STN 1/1997;
- j) pagamentos a consultora pedagógica, coordenadora e supervisores sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do convênio;

l) ausência de nomeação do corpo técnico contratado com respectivos currículos que atestassem a capacidade técnica dos instrutores, contrariando o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

m) ausência de comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinandos, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da cláusula segunda do convênio;

n) ausência de comprovação da entrega de certificados da turma 1 do curso de vigias e porteiros, em desacordo com o item 2.2.17 da cláusula segunda do convênio;

o) ausência de comprovação do encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da cláusula segunda do convênio;

p) deficiência na supervisão e acompanhamento por parte da Sert/SP.

12.2. Verificadas as impropriedades, ainda na fase interna desta TCE, o GETCE procedeu à notificação dos responsáveis (peça 5, p. 323-349). Entretanto, o Sr. Carmelo Zitto Neto não apresentou defesa e as razões oferecidas pelo Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (peça 6, p. 3-15) e pelo Sr. José Carlos Lemes – defesa conjunta com a entidade executora (peça 6, p. 26-78) – não foram suficientes para afastar sua responsabilidade, nem elidir as impropriedades verificadas, como destacado na seção VII do Relatório de Tomada de Contas Especial 15/2015 (peça 6, p. 92-98).

12.3. Diante dessas irregularidades e considerando que a conveniente não conseguiu demonstrar a efetiva execução das ações pactuadas, por meio de documentação idônea, o GETCE glosou a integralidade dos valores repassados pela Sert/SP à entidade executora, descontadas as quantias devolvidas à Sert/SP (peça 5, p. 9-11), a saber (peça 6, p. 90):

Valor (R\$)	Data
17.167,70	18/1/2005
47.210,90	2/2/2005
21.459,50	11/3/2005
(0,10)	23/3/2005
(0,10)	24/5/2005

12.4. O GETCE considerou que a responsabilidade pelo débito apurado deveria ser atribuída, solidariamente, à Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (entidade executora), e aos Srs. José Carlos Lemes (Presidente da entidade executora à época dos fatos), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos) e Carmelo Zitto Neto (Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos), conforme exposto na peça 6, p. 99-100.

13. No âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), o processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio Sert/Sine 188/04 (processo originário MTE 47101.000090/2012-14 – peças 3 a 6) foi apensado ao processo de tomada de contas especial relativo ao Convênio Sert/Sine 260/04 (processo originário MTE 47101.000120/2012-84 – peças 1 e 2), em cumprimento ao Despacho à peça 2, p. 333.

14. Dessa forma, a CGU emitiu um único relatório de auditoria tratando desses dois convênios (peça 2, p. 339-344). O item 2.1.1 desse relatório assinala que os débitos relativos aos dois convênios foram consolidados tendo em vista o disposto no art. 15, inciso IV, da Instrução Normativa TCU 71/2012.

15. A CGU anuiu, em essência, às conclusões do Tomador de Contas Especial, atestando a irregularidade das contas tratadas nos autos, conforme o referido Relatório de Auditoria 2.238/2015 e o Certificado de Auditoria 2.238/2015 (peça 2, p. 347). No mesmo sentido conclui o dirigente do

controle interno, como se verifica no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 2.238/2015 (peça 2, p. 348).

16. O Ministro de Estado do Trabalho e Previdência Social atestou ter tomado ciência dos documentos acima mencionados (peça 2, p. 351).

17. Em análise dos autos (peça 11), a Secretária de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) propôs o seguinte:

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) constituir, nos termos do art. 43 da Resolução TCU 259/2014, processo apartado para prosseguimento da TCE relativa ao Convênio Sert/Sine 188/04 (processo originário MTE 47101.000090/2012-14), a partir de cópia das seguintes peças, nessa ordem: peças 3, 4, 5 e 6; peça 2, p. 333-352; peças 7 e 8;

b) arquivar a TCE relativa ao Convênio Sert/Sine 260/04 (processo originário MTE 47101.000120/2012-84), e, por conseguinte, o presente processo, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992, nos arts. 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da Instrução Normativa TCU 71/2012; e

18. Em análise dos autos, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União, em Parecer de peça 15, divergiu da análise da Secex/SP, no seguinte sentido:

15. Dessa forma, opino no sentido de que, em cumprimento ao disposto no artigo 15, caput, Decisão Normativa 155/2016, seja dado prosseguimento a esta tomada de contas especial, promovendo-se as citações de todos os responsáveis pelas irregularidades verificadas na execução dos Convênios Sert/Sine 260/04 e 188/04.

(...)

18. Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas, com as vênias de praxe por divergir do posicionamento da unidade instrutiva, propõe que:

a) seja determinada a citação dos responsáveis pelas irregularidades verificadas na execução dos Convênios Sert/Sine 260/04 e 188/04, celebrados entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e, respectivamente, o Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social de Ermelino Matarazzo e Adjacências (CECAEMA) e a Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida;

b) seja determinado à Secex-SP que realize o levantamento proposto no parágrafo anterior e, posteriormente, avalie a conveniência de se promover, com fundamento no art. 15, caput, da DN 155/2016, a consolidação dos débitos em um ou mais processos de tomada de contas especial.

19. No voto de peça 16, o Relator do presente feito, Exmo. Ministro Bruno Dantas, manifestou-me de forma favorável à proposta da Secex/SP, com ajustes, de modo que o *decisum* derivado desse voto conteve o Acórdão TCU 2693/2019-Primeira Câmara conteve a seguinte redação:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. arquivar estes autos em relação ao Convênio Sert/Sine 260/04 (processo originário MTE 47101.000120/2012-84), com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno do TCU, bem como no art. 6º, inciso I, c/c o art. 19 da Instrução Normativa-TCU 71/2012;

9.2. restituir os autos para o prosseguimento da tomada de contas especial em relação ao subconvênio Sert/Sine 188/04 (processo originário MTE 47101.000090/2012-14); e

20. Em seguida os autos foram encaminhados para a Secretaria de Tomada de Contas Especial - Secex/TCE, unidade para a qual migraram os processos de tomadas de contas especiais da Secex/SP.

## **EXAME TÉCNICO**

21. Passamos ao exame técnico, no qual se verificará e analisará as irregularidades do subconvênio Sert/Sine 188/04 (processo originário MTE 47101.000090/2012-14), conforme ditames

do Acórdão TCU 2693/2019-Primeira Câmara, de modo a verificar a existência de débitos e a necessidade de citação, bem como os contornos dessa, caso necessária.

22. Faz-se mister frisar que o *standard of proof* estipulado pela jurisprudência do Tribunal, para análise de prestações de contas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), baseia-se no **Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara** (Rel. Min. José Jorge), em que o Colegiado referendou a tese lançada pelo Ministério Público, na pessoa da Procuradora-Geral Cristina Machado Costa e Silva.

23. Segundo o acórdão-paradigma, as características que contextualizaram o Planfor permitem que se relevem falhas como: 1) a realização de despesas, a liberação de recursos e a oferta de cursos fora da vigência dos convênios; 2) o acompanhamento deficiente da execução dos contratos; 3) problemas na comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, entre outras.

24. Entretanto, a jurisprudência revela-se firme quanto à necessidade de comprovação da tríade instrutores-discentes-instalações para caracterizar a regularidade das contas dos responsáveis, ainda que com ressalvas, ensejando um controle eminentemente finalístico sobre as ações do Planfor.

25. Nesse contexto, a análise das irregularidades verificadas na fase interna desta TCE se baseará nos ditames do acórdão paradigma.

#### Análise das irregularidades ocorridas

#### **Convênio Sert/Sine 188/2004**

26. De acordo com o apurado na Nota Técnica 63/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 5, p. 317-322) e no Relatório de Tomada de Contas Especial 15/2015 (peça 6, p. 86-99), após o exame da prestação de contas final do Convênio Sert/Sine 188/04, revelaram as seguintes ocorrências:

- a) repasse da terceira parcela, pela Sert/SP, após a vigência do convênio;
- b) apresentação das Notas Fiscais 341 e 342 da empresa Rodrigo Henrique Piva Antoniolo Rio Claro ME, nome de fantasia Graff-Set Gráfica e Editora (peça 5, p. 41 e 63), sem data de emissão;
- c) ausência de carimbo de identificação do convênio e de atesto em parte dos documentos fiscais apresentados;
- d) ausência de processo licitatório quanto aos serviços contratados e materiais adquiridos pela entidade executora, contrariando o art. 27 da IN/STN 1/1997 e a cláusula oitava do convênio;
- e) ausência da apólice do seguro de vida;
- f) inidoneidade da Nota Fiscal 285 da empresa ABUD Comércio de Alimentos Ltda. ME (peça 5, p. 45) assinalada no item 2.12 do Relatório de Fiscalização 537, da Controladoria-Geral da União (peça 3, p. 45-49);
- g) recolhimento de encargos (INSS) em valores superiores aos retidos nos RPAs e após a vigência do convênio;
- h) pagamento de despesas com encargos e com material de consumo/didático em valores superiores aos previstos no Plano de Trabalho;
- i) pagamento de taxas bancárias e realização de saques bancários e emissão de cheques sem identificação dos credores, contrariando o art. 20 da IN/STN 1/1997;
- j) pagamentos a consultora pedagógica, coordenadora e supervisores sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do convênio;
- l) ausência de nomeação do corpo técnico contratado com respectivos currículos que atestassem a capacidade técnica dos instrutores, contrariando o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

m) ausência de comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinandos, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da cláusula segunda do convênio;

n) ausência de comprovação da entrega de certificados da turma 1 do curso de vigias e porteiros, em desacordo com o item 2.2.17 da cláusula segunda do convênio;

o) ausência de comprovação do encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da cláusula segunda do convênio;

p) deficiência na supervisão e acompanhamento por parte da Sert/SP.

27. Percebe-se que nenhuma das falhas acima mencionadas, nas alíneas “a” a “i” e “p” não estão dentre aquelas consideradas como passíveis de ocasionar a irregularidade das contas, no âmbito de convênios do Planfor.

28. Isso porque, segundo o acórdão-paradigma estipulado pelo Tribunal para prestações de contas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge), as características que contextualizaram o Planfor permitem que se relevem falhas como: 1) a realização de despesas, a liberação de recursos e a oferta de cursos fora da vigência dos convênios; 2) o acompanhamento deficiente da execução dos contratos; 3) problemas na comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, entre outras.

29. Entretanto, a jurisprudência revela-se firme quanto à necessidade de comprovação da tríade instrutores-discentes-instalações para caracterizar a regularidade das contas dos responsáveis. E há elementos nos autos que revelam a existência de falhas que indicam a existência de danos ao erário na execução do convênio, visto que não se logrou comprovar o alcance dos objetivos do convênio, pois, as seguintes falhas aludidas nas alíneas “j” a “o” do item 26 supra:

j) pagamentos a consultora pedagógica, coordenadora e supervisores sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do convênio;

l) ausência de nomeação do corpo técnico contratado com respectivos currículos que atestassem a capacidade técnica dos instrutores, contrariando o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

m) ausência de comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinandos, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da cláusula segunda do convênio;

n) ausência de comprovação da entrega de certificados da turma 1 do curso de vigias e porteiros, em desacordo com o item 2.2.17 da cláusula segunda do convênio;

o) ausência de comprovação do encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da cláusula segunda do convênio;

30. A falha mencionada na alínea “l” acima impede a comprovação de que os instrutores seriam capacitados para ministrar os cursos, de modo que não se pode reputar que cursos porventura ministrados contaram com professores capacitados. Já a falha mencionada na alínea “j” impede a comprovação de que os responsáveis pela gestão pedagógica dos cursos foram realizados. Desse modo, da tríade de finalidade instrutores-discentes-instalações, não se comprovou que o item “instrutores” contribuiu para o alcance dos objetivos.

31. As falhas mencionadas nas alíneas “m”, “n” e “o” acima impedem a comprovação de que os alunos participaram do curso, receberam certificados e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho. Sendo assim, da tríade de finalidade instrutores-discentes-instalações, não se comprovou o item Alunos.

32. Note-se que, sem a comprovação de que os alunos frequentaram os cursos, de que receberam certificados e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho, e sem a prova de que os instrutores contratados eram capacitados ou que tiveram supervisão pedagógica, não há que se falar

que o convênio alcançou sua finalidade. Destarte, as falhas comentadas, juntas, caracterizam a irregularidade de não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 188/2004.

33. Destarte, de acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, as irregularidades descritas no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (Anexo 1 desta instrução):

33.1. **Irregularidade 1:** não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 188/2004.

33.1.1. Descrição da irregularidade: não comprovação do alcance dos objetivos do ajuste do convênio, caracterizada pela não comprovação de que os alunos frequentaram os cursos objeto do ajuste, de que receberam certificados e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho, e sem a prova de que os instrutores contratados eram capacitados ou receberam a adequada supervisão pedagógica.

33.1.2. Evidências da irregularidade: Nota Técnica 63/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 5, p. 317-322); e Relatório de Tomada de Contas Especial 15/2015 (peça 6, p. 86-99).

33.1.3. Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; Termo do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP (cláusula terceira, item II, alínea “a”), Termo do Convênio 188/2004 (itens 2.2.9, 2.2.11, 2.2.13, 2.2.17, 2.2.19.5, e 2.2.26), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge).

33.2. Débitos relacionados aos responsáveis Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91):

Valor original (R\$)	Data de ocorrência	Natureza
17.167,70	18/1/2005	Débito
47.210,90	2/2/2005	Débito
21.459,50	11/3/2005	Débito
0,10	23/3/2005	Crédito
0,10	24/5/2005	Crédito

33.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

33.2.2. Responsáveis: Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91).

33.2.2.1. Conduta: não apresentar, ao Ministério do Trabalho, documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 188/2004 (celebrado como subconvênio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP) concernentes ao comparecimento de alunos aos cursos objeto do ajuste, à entrega de certificados de cursos, ao encaminhamento destes para o mercado de trabalho, à capacidade técnica dos instrutores e à supervisão pedagógica.

33.2.2.2. Nexo de causalidade: A não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste resultou na presunção de danos ao erário.

33.2.2.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos o efetivo alcance dos

objetivos do ajuste, inclusive, buscando meios de requerer e obter junto aos subconvenientes, a documentação.

33.2.3. Responsáveis: Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38)

33.2.3.1. Conduta: não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 188/2004, concernentes ao comparecimento de alunos aos cursos objeto do ajuste, à entrega de certificados de cursos, ao encaminhamento destes para o mercado de trabalho, à capacidade técnica dos instrutores e à supervisão pedagógica.

33.2.3.2. Nexa de causalidade: A não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste resultou na presunção de danos ao erário.

33.2.3.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos o efetivo alcance dos objetivos do ajuste.

33.2.4. Fundamentação para o encaminhamento:

33.2.4.1. Cabe ao conveniente comprovar o alcance dos objetivos previstos plano de trabalho.

33.2.4.2. Segundo a Nota Técnica 63/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 5, p. 317-322):

a) pagamentos a consultora pedagógica, coordenadora e supervisores sem comprovação da efetiva realização de serviços nas ações do convênio;

b) ausência de nomeação do corpo técnico contratado com respectivos currículos que atestassem a capacidade técnica dos instrutores, contrariando o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993;

c) ausência de comprovação da entrega de material didático e lanches aos treinandos, contrariando os itens 2.2.9 e 2.2.13 da cláusula segunda do convênio;

d) ausência de comprovação da entrega de certificados da turma 1 do curso de vigias e porteiros, em desacordo com o item 2.2.17 da cláusula segunda do convênio;

e) ausência de comprovação do encaminhamento de treinandos ao mercado de trabalho, em desacordo com o item 2.2.26 da cláusula segunda do convênio;

33.2.4.3. As falhas mencionadas nas alíneas “a” e “b” acima impedem a comprovação de que os instrutores seriam capacitados para ministrar os cursos, de modo que não se pode reputar que cursos porventura ministrados contaram com professores capacitados. Já a falha mencionada na alínea “a” impede a comprovação de que os responsáveis pela gestão pedagógica dos cursos foram realizados. Desse modo, da tríade de finalidade instrutores-discentes-instalações, não se comprovou que o item “instrutores” contribuiu para o alcance dos objetivos.

33.2.4.4. As falhas mencionadas nas alíneas “c”, “d” e “e” acima impedem a comprovação de que os alunos participaram do curso, receberam certificados e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho. Sendo assim, da tríade de finalidade instrutores-discentes-instalações, não se comprovou o item Alunos.

33.2.4.5. Note-se que, sem a comprovação de que os alunos frequentaram os cursos, de que receberam certificados e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho, e sem a prova de que os instrutores contratados eram capacitados ou que tiveram supervisão pedagógica, não há que se falar que o convênio alcançou sua finalidade. Destarte, as falhas comentadas, juntas, caracterizam a irregularidade de não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 188/2004.

33.2.4.6. Ademais, essa situação revela descumprimento ao Termo do Convênio nº 48/2004, em sua cláusula terceira, item II, alínea “a”, que exigia da entidade conveniente a comprovação da eficácia e o alcance social do convênio. Houve também descumprimento aos itens 2.2.9, 2.2.11, 2.2.13, 2.2.17, 2.2.19.5, e 2.2.26 do Convênio SERT/SINE nº. 188/04. Outrossim, ante a não comprovação da boa e regular gestão de recursos do convênio, fica patente a desobediência às normas previstas no Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; e no art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

33.2.4.7. Sobre o tema, é interessante transcrever os enunciados do Acórdão 6723/2014-Primeira Câmara e do Acórdão 549/2018-Primeira Câmara:

Acórdão 6723/2014-Primeira Câmara

O alcance do objetivo de um convênio não pode ser analisado de forma desvinculada da efetiva geração do benefício esperado, exceto quando for comprovada a adequada execução do objeto pactuado, sem obter os benefícios pretendidos ante fatos alheios à vontade do gestor.

Acórdão 549/2018-Primeira Câmara

A completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos valores repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste. A mera execução do objeto não é suficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, é imprescindível que também se demonstre a sua funcionalidade em benefício da população alvo.

33.2.4.8. Ademais, o acórdão-paradigma estipulado pelo Tribunal para prestações de contas no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge), é firme quanto à necessidade de comprovação da tríade instrutores-discentes-instalações para caracterizar a regularidade das contas dos responsáveis.

33.2.4.9. Essa falha, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “c”, da mesma norma. Desse modo, deve ser realizada a citação dos responsáveis.

33.2.4.10. Sendo assim, devem ser responsabilizados:

I.1) O então gestor da entidade (sub) conveniente, Sr. José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38), que tinha o dever de gerir os recursos e comprovar a boa e regular gestão de recursos do (sub) Convênio Sert/Sine 173/2004, e a própria entidade conveniente, Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), visto que nos termos da Súmula TCU 286, a entidade recebedora de recursos federais responde solidariamente pelos danos ao erário federal pelos seus gestores ocasionados no uso desses recursos;

I.2) Os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), pois subscreveram o (sub) Convênio Sert/Sine 188/2004 e autorizaram a liberação de verbas para a entidade conveniada. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo) e Carmelo Zitto Neto (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP), eram os responsáveis pela gestão do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP, e deveriam cuidar para que houvesse a boa e regular gestão dos recursos desse ajuste, inclusive garantindo a comprovação do alcance dos objetivos. Ao repassarem recursos do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP para realização do (sub) Convênio Sert/Sine 188/2004, deveriam cuidar para que se comprovasse o alcance dos objetivos deste.

33.2.4.11. Do acima exposto, evidencia-se que não houve a comprovação da boa e regular gestão dos recursos. Portanto, devido ao relatado, resta caracterizada a ocorrência de dano aos cofres da

União, ensejando a citação dos responsáveis.

33.2.4.12. O débito deve ser quantificado no valor total federal repassado, com data origem sendo a das ordens bancárias que repassaram os recursos à entidade Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (vide tabela de débito no item 41.2 logo acima). Na composição do débito, constarão como créditos, duas parcelas de valores devolvidas à Sert/SP (peça 5, p. 9-11), a saber (peça 6, p. 90), ambas nos valores de R\$ 0,10.

33.2.4.13. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, devem ser citados os responsáveis acima mencionados, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem o valor total do débito quantificado.

33.2.5. Encaminhamento: citação.

34. Tendo em vista as irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, devem ser citados os responsáveis, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado.

### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

35. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

36. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade foi alcançada pela prescrição, uma vez que as irregularidades se deram até o ano de 2005 e o ato de ordenação da citação não ocorreu.

### **Informações Adicionais**

37. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Bruno Dantas, para a citação proposta, nos termos do art. 1º, da Portaria-MIN-BD Nº 1, de 22/8/2014.

### **CONCLUSÃO**

38. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade dos responsáveis Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), e quantificar adequadamente os débitos a eles atribuídos solidariamente, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a **citação solidária**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis abaixo indicados, em decorrência das condutas praticadas, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, aos cofres especificados, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

**Débito solidário relacionado aos responsáveis Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), José Carlos Lemes (CPF**

**027.582.938-38), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00) e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91):**

**Irregularidade:** não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 188/2004.

Descrição da irregularidade: não comprovação do alcance dos objetivos do ajuste do convênio, caracterizada pela não comprovação de que os alunos frequentaram os cursos objeto do ajuste, de que receberam certificados, e de que foram encaminhados para o mercado de trabalho, e sem a prova de que os instrutores contratados eram capacitados e de que receberam supervisão pedagógica.

Evidências da irregularidade: Nota Técnica 63/2014/GETCE/SPPE/MTE (peça 5, p. 317-322); e Relatório de Tomada de Contas Especial 15/2015 (peça 6, p. 86-99).

Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967; Termo do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP (cláusula terceira, item II, alínea “a”), Termo do Convênio 188/2004 (itens 2.2.9, 2.2.11, 2.2.13, 2.2.17, 2.2.19.5, e 2.2.26), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge).

Débitos relacionados aos responsáveis:

Valor original (R\$)	Data de ocorrência	Natureza
17.167,70	18/1/2005	Débito
47.210,90	2/2/2005	Débito
21.459,50	11/3/2005	Débito
0,10	23/3/2005	Crédito
0,10	24/5/2005	Crédito

Valor atualizado do débito (sem juros) em 6/11/2019: R\$ 185.947,94

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsáveis 1 e 2: Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), e Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91).

Conduta: não apresentar, ao Ministério do Trabalho, documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 188/2004 (celebrado como subconvênio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP) concernentes ao comparecimento de alunos aos cursos objeto do ajuste, à entrega de certificados de cursos, ao encaminhamento destes para o mercado de trabalho, à capacidade técnica dos instrutores e à supervisão pedagógica.

Nexo de causalidade: A não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste resultou na presunção de danos ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos o efetivo alcance dos objetivos do ajuste, inclusive, buscando meios de requerer e obter junto aos subconvenientes, a documentação.

Responsáveis 3 e 4: Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74), José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38).

Conduta: não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 173/2004, concernentes ao comparecimento de

alunos aos cursos objeto do ajuste, à entrega de certificados de cursos, ao encaminhamento destes para o mercado de trabalho, à capacidade técnica dos instrutores e à supervisão pedagógica.

Nexo de causalidade: A não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste resultou na presunção de danos ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos o efetivo alcance dos objetivos do ajuste.

b) informar aos responsáveis que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) encaminhar cópia da presente instrução ao responsável, a fim de subsidiar a apresentação de suas alegações de defesa;

e) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

SecexTCE/TCE - Turismo,  
em 6 de novembro de 2019.

*(Assinado eletronicamente)*  
FELIPE ELIAS TENÓRIO FERREIRA  
AUFC – Matrícula TCU 7597-3

**Anexo I**  
**Matriz de Responsabilização**

<b>Irregularidade</b>	<b>Responsável</b>	<b>Período de Exercício</b>	<b>Conduta</b>	<b>Nexo de Causalidade</b>	<b>Culpabilidade</b>
não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 188/2004.	-Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00); e  Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91).	-	não apresentar, ao Ministério do Trabalho, documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 188/2004 (celebrado como subconvênio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 048/2004-Sert/SP) concernentes ao comparecimento de alunos aos cursos objeto do ajuste, à entrega de certificados de cursos, ao encaminhamento destes para o mercado de trabalho, à capacidade técnica dos instrutores e à supervisão pedagógica.	A não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste resultou na presunção de danos ao erário.	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos o efetivo alcance dos objetivos do ajuste, inclusive, buscando meios de requerer e obter junto aos subconvenientes, a documentação.
não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 188/2004.	Plural - Associação para Projetos de Desenvolvimento em Qualidade de Vida (CNPJ 04.865.664/0001-74);  José Carlos Lemes (CPF 027.582.938-38).	-	não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 188/2004, concernentes ao comparecimento de alunos aos cursos objeto do ajuste, à entrega de certificados de cursos, ao encaminhamento destes para o mercado de trabalho, à capacidade técnica dos instrutores e à supervisão pedagógica.	A não apresentação de documentos que comprovassem o alcance dos objetivos do ajuste resultou na presunção de danos ao erário.	não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar por meio de documentos o efetivo alcance dos objetivos do ajuste.

