



**TC 031.830/2018-8**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

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

**Responsáveis:** Carmelo Zitto Neto (CPF 620.467.488-91), Francisco Prado de Oliveira Ribeiro (CPF 017.692.008-00), Emerenciana Lúcia de Oliveira (CPF 692.641.048-87), Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53).

**Advogado/Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar, de 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), peça 1, p. 2, em razão da não comprovação das ações de execução do objeto do Convênio Sert/Sine 220/2004 (peça 2, p. 138-160), celebrado entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e o Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo, com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados ao Estado de São Paulo por intermédio do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-SERT/SP (peça 1, p. 102-128).

## HISTÓRICO

2. Em 30/6/2004, a União, por intermédio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o Estado de São Paulo, mediante sua Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004-SERT/SP (peça 1, p. 102-128), publicado no Diário Oficial da União – DOU, em 2/7/2004 (peça 1, p. 130), 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), com vigência a partir de 30/6/2004 a 31/12/2007, conforme Cláusula Décima do ajuste (peça 1, p. 124).

3. Na condição de órgão estadual gestor do sobredito Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo celebrou inúmeros contratos e 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, mediante cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, em 29/11/2004, foi firmado o Convênio Sert/Sine 220/2004 (peça 2, p. 138-160) entre o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e o Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo, tendo por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades inerentes à qualificação social e profissional, no âmbito do PNQ (Plano Nacional de Qualificação) através do PlanTeQ's/SP-2004 (Plano Territorial de Qualificação), respectivamente, por meio de disponibilização de ações de

qualificação social e profissional em copeira, formação de pajens e babás, operador de telemarketing, para 291 educandos, conforme projeto “Redescobrimos Caminhos”, que consta no Plano de Trabalho.

5. O valor previsto do repasse pela Sert/SP foi de R\$ 149.574,00, ao passo que a contrapartida foi orçada em R\$ 29.914,80 (peça 2, p. 154). A concedente realizaria as transferências em três parcelas: 1ª) 20% (R\$ 29.914,80), 2ª) 55% (R\$ 82.265,70) e 3ª) 25% (R\$ 37.393,50), do valor ajustado, consoante cláusula sétima do instrumento. Nada obstante, os recursos foram transferidos mediante os cheques 850105, de 4/2/2005 e 850194, de 10/3/2005 (peça 2, p. 178 e 188), creditados na conta corrente específica em 4/2/2005 e 11/3/2005 (peça 2, p. 178 e 188).

6. Foi pactuado que esse subconvênio vigoraria da data de sua assinatura, ocorrida em 29/11/2004, até 28/2/2005 (peça 2, p. 158).

7. A Controladoria-Geral da União, em fiscalização realizada a partir do 2º Sorteio de Unidades da Federação, no período de 27/6 a 15/7/2005, em ações sob responsabilidade do MTE, constatou diversas irregularidades na execução de transferências voluntárias pactuadas no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, conforme Relatório de Fiscalização 537 (peça 1, p. 12-94), motivando a constituição de Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE) “para proceder à Tomada de Contas Especial, com o objetivo de investigar a aplicação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Convênio MTE/SPPE 48/2004-SERT/SP”, conforme Portaria-SPPE 1/2007 (peça 1, p. 10).

8. A fiscalização da CGU foi realizada por amostragem, em 14 “subconvênios”, e o Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo não estava incluído na amostra (peça 1, p. 20).

9. Em razão dos achados da fiscalização, foi instaurada tomada de contas especial abrangendo todos os “subcontratos” e “subconvênios” celebrados entre a Sert/SP e as instituições não governamentais (peça 3, p. 3-37). Com o desenrolar das apurações, o Ministério Público Federal emitiu a Recomendação MPF/SP 55/2009 (peça 1, p. 3-9), na qual o Exmo. Procurador da República no Estado de São Paulo orientou a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) a proceder à autuação de procedimento de tomada de contas especial para cada um dos 85 convênios firmados no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP.

10. Seguindo o recomendado, a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, mediante Portaria-SPPE 117/2010 (peça 3, p. 39-40), constituiu Comissão para tal fim, com o objetivo de instaurar processos específicos para cada entidade contratada no âmbito do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004.

11. Posteriormente, a Comissão de TCE foi transformada em Grupo Executivo, conforme Portaria-SPPE 52/2011 (peça 3, p. 48-50), do que resultou a instauração de 84 procedimentos de tomada de contas especiais, apurando-se irregularidades individualizadas por “subconvênio” celebrado.

12. Nessa oportunidade, examinam-se as impropriedades suscitadas no âmbito do Convênio Sert/Sine 220/2004 e analisadas no Relatório de Tomada de Contas Especial 48/2016 (peça 17, p. 3-16), que se baseou na Nota Técnica 33/2016/GETCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101).

13. A mencionada Nota Técnica apontou as seguintes impropriedades:

- a) não comprovação da entrega de lanches e material didático aos educandos;
- b) alteração do Plano do Trabalho sem prévia autorização da SERT;
- c) não comprovação do encaminhamento dos educandos ao mercado de trabalho;

- d) falta de supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados;
- e) ausência de identificação do Convênio nos comprovantes de despesas;
- f) inconsistência entre os relatórios de frequência e as listas de frequência assinadas pelos educandos;
- g) falta de processo licitatório para aquisição de produtos/serviços para disponibilização aos treinandos e desenvolvimento das atividades;
- i) realização de despesas não previstas no Plano de Trabalho;
- j) movimentação irregular da conta do convênio em desacordo ao estipulado no artigo 20 da IN/STN 01/97;
- k) liberação de parcelas por parte da SERT à Entidade contratada após a vigência do Convênio.

14. Essas irregularidades motivaram a glosa das despesas pelo GETCE mencionados na referida nota técnica. O fundamento para instauração da Tomada de Contas foi a não execução das ações firmadas no Convênio SERT/SINE 220/2004, motivada pelo não cumprimento das obrigações assumidas quando da assinatura do instrumento contratual e do Convênio MTE/SPPE/CODEFAT 48/2004 - SERT/SP.

15. Foram responsabilizados pelas irregularidades, os Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, responsável pela gestão dos recursos públicos recebidos por meio do Convênio MTE/SEFOR/CODEFAT 48/2004 - SERT/SP, Carmelo Zitto Neto, ex-Coordenador Estadual do SINE da SERT/SP e responsável pelo acompanhamento do Plano Estadual de Qualificação – PEQ, o Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo, entidade contratada para execução das atividades inerentes à qualificação profissional no âmbito do PNQ através do PlanTeQ/SP-2004, e Emerenciana Lúcia de Oliveira, Presidente da Entidade contratada à época, responsável direto pela gestão dos recursos públicos recebidos e pela execução do objeto pactuado (peça 17, p. 15-16).

16. Os responsáveis foram notificados das irregularidades conforme demonstrado nas alíneas abaixo:

a) Francisco Prado de Oliveira Ribeiro: Ofício 134/2016/GETCE/SPPE/MTPS, de 26/4/2016 (peça 15, p. 102), recebido em 28/4/2016 (peça 15, p. 118);

b) Carmelo Zitto Neto: Ofício 135/2016/GETCE/SPPE/MTPS, de 26/4/2016 (peça 15, p. 106), recebido em 28/4/2016 (peça 15, p. 119);

c) Emerenciana Lúcia de Oliveira: Ofício 136/2016/GETCE/SPPE/MTPS, de 26/4/2016 (peça 15, p. 110), recebido em 28/4/2016 (peça 15, p. 120);

d) Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo: Ofício 137/2016/GETCE/SPPE/MTPS, de 26/4/2016 (peça 15, p. 114), recebido, em 9/5/2016 (peça 15, p. 123).

17. Em atenção ao chamamento processual, o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro, por intermédio de seu advogado, apresentou defesa (peça 15, p. 124-136), a qual não foi acolhida na análise do GTCE (peça 17, p. 9-13). O Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo apresentou sua defesa à peça 15, p. 141-143, que também não obteve o acolhimento do GTCE (peça 17, p. 14-15). Por seu turno, o Sr. Carmelo Zitto Neto e a Sra. Emerenciana Lúcia de Oliveira permaneceram silentes.

18. Assim, o Relatório de TCE 48/2016 (peça 17, p. 3-16), após rejeição das defesas mencionadas, entendeu que as irregularidades apontadas na Nota Técnica 33/2016/GTCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101) estariam suficientemente fundamentadas, sendo bastante para atestar a ocorrência de prejuízo ao erário, no valor de R\$ 149.574,00, correspondente ao valor total repassado, em virtude da não comprovação da execução do objeto pactuado.

19. Os responsáveis foram notificados da conclusão do Relatório de TCE 48/2016, como demonstram os documentos à peça 17, p. 30-37, e inscritos na conta Diversos Responsáveis conforme Nota de Lançamento 2017NS000028, de 16/6/2017 (peça 17, p. 42).

20. O Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União anuiu, em essência, às conclusões do Tomador de Contas Especial, conforme Relatório de Auditoria 582/2018 (peça 17, p. 59-63), e emitiu Certificado de Auditoria (peça 17, p. 66). Finalmente, o dirigente do controle interno concluiu pela irregularidade das contas, como se depreende do Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 17, p. 67).

21. O Ministro de Estado do Trabalho atestou, em 25/1/2018, ter tomado ciência dos documentos acima mencionados (peça 17, p. 73).

22. No despacho de peça 24, do processo TC 005.414/2018-0, o Relator deste e daquele feito, o Exmo. Ministro Relator Aroldo Cedraz, determinou, dentre outras medidas, o apensamento àquele processo, dos seguintes 14 feitos em tramitação no TCU, referentes ao Convênio 48/2004: 003.222/2018-7; 005.374/2018-9; 031.376/2018-5; 031.824/2018-8; 031.830/2018-8; 031.835/2018-0; 033.339/2018-0; 033.342/2018-0; 033.344/2018-3; 033.351/2018-0; 037.182/2018-8; 037.236/2018-0; 037.276/2018-2; 037.279/2018-1.

23. Desse modo, em cumprimento ao referido despacho do Relator, a Secex/TCE, em 3/10/2019, apensou o presente feito ao processo TC 005.414/2018-0.

24. Contudo, o TCU, no Acórdão nº 13496/2020 - TCU - 2ª Câmara, prolatado no âmbito do processo TC-000.620/2018-1, do qual se transcreve os trechos relevantes, determinou o desapensamento antes ordenado pelo Relator:

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 2ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 8º da Lei 8.443/92; c/c os arts. 143, inciso V, alínea “a”; 169, inciso VI; e 212 do Regimento Interno/TCU, em determinar o arquivamento do processo a seguir relacionado, sem julgamento de mérito, em face da ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, sem prejuízo de dar ciência desta deliberação ao responsável de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

(...)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1. prosseguir com a instrução das TCEs já autuadas neste Tribunal, oriundas dos subconvênios firmados a partir do Convênio MTE/SPPE/Codefat 48/2004-Sert/SP, sem apensá-las ao TC 005.414/2018-0, até que ocorra seu julgamento ou arquivamento (com trânsito em julgado das deliberações que vierem a ser nelas proferidas);

1.7.2. apensar os processos TC 014.671/2016-6, 014.669/2016-1, 015.153/2016-9, 011.486/2016-3, 028.083/2015-6, 033.133/2015-8, 033.074/2015-1 ao TC 005.414/2018-0;

1.7.3. desapensar do TC 005.414/2018-0 os processos a ele apensados sem que tivessem sido instruídos ou apreciados pelo Tribunal, com o prosseguimento das respectivas análises e apensamento ao referido processo somente após o respectivo julgamento ou arquivamento (com trânsito em julgado das deliberações que vierem a ser neles proferidas);

1.7.4. dar ciência da presente deliberação aos Srs. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro e Carmelo Zitto Neto, à Federação das Escolas de Samba e Entidades Carnavalescas do Estado de São Paulo

(Fesec), aos sucessores do Sr. Nelson Crecibeni Filho, à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e ao Ministério da Economia; e

1.7.5. anexar cópia desta deliberação ao TC 005.414/2018-0.

25. Desse modo, em cumprimento ao decidido no Acórdão, a Secex/TCE, em 23/4/2021, desapensou o presente feito ao processo TC 005.414/2018-0.

26. Na instrução de peça 23, que contou com a anuência das instâncias superiores da unidade (peças 24-25), a Secex/TCE propôs as seguintes citações:

**Irregularidade 1:** não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 220/2004 .

Descrição da irregularidade: não comprovação do alcance dos objetivos do ajuste do convênio, caracterizada pela não comprovação de que aos itens relativos a instrutores-discentes-instalações foram executados.

Evidências da irregularidade: Nota Técnica 33/2016/GTCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101); Relatório de TCE 48/2016 (peça 17, p. 3-16) .

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 220/2004 (itens 2.2.1, 2.2.9, 2.2.13, 2.2.19.4 e 2.2.26), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge).

Débitos relacionados aos responsáveis Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53) e Emerenciana Lúcia de Oliveira (CPF 692.641.048-87):

| DATA<br>ORIGEM | VALOR<br>HISTÓRICO |
|----------------|--------------------|
| 4/2/2005       | 29.914,80          |
| 11/3/2005      | 119.659,20         |

Valor atualizado do débito até 19/7/2021: R\$ 356.061,76

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsáveis: Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53) e Emerenciana Lúcia de Oliveira (CPF 692.641.048-87)

Conduta: na parcela D1 – não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 220/2004 , concernentes aos itens relativos a instrutores-discentes-instalações.

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. Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

27. Em despacho de peça 26, o Relator deste feito, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, concordou com a proposta, determinando a citação.

28. Entretanto, ao buscar atender a determinação do Relator, observou que a Sra. Emerenciana Lúcia de Oliveira teria falecido em 18/9/2017 (peça 29).

29. Nessa baila, os autos foram devolvidos para a Secex/TCE.

## EXAME TÉCNICO

30. O Exame Técnico tratará de continuar a instrução da presente TCE, considerando o fato verificado pela Seproc de que a Sra. Emerenciana Lúcia de Oliveira faleceu.

31. Observa-se que transcorreram mais de dez anos entre os fatos imputados à falecida . Emerenciana Lúcia de Oliveira, sem que tenha ocorrido a sua citação, o que faz incidir a jurisprudência do Tribunal de Contas da União sumarizada no seguinte enunciado da jurisprudência selecionada:

O interregno de mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a notificação dos sucessores e herdeiros do responsável inviabiliza o pleno exercício do direito à ampla defesa, tendo em vista a dificuldade de se reconstituir os fatos e de se obter os documentos necessários à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

(Acórdão 1492/2018-TCU-Primeira Câmara)

32. No mesmo sentido:

O decurso de mais de dez anos entre a prática do ato pelo responsável falecido e a citação de seus herdeiros, sem que tenham dado causa à demora processual, acarreta a nulidade de decisão condenatória dos sucessores a ressarcimento de débito, em razão do comprometimento da ampla defesa e do contraditório.

(Acórdão 176/2021-TCU-Plenário)

33. Nessas condições, propõe-se que a citação anteriormente alvitrada para a responsável não seja realizada, que o processo seja novamente enviado ao Relator, visto que já tinha ordenado a citação, para que, caso entenda pertinente, ratifique o entendimento desta instrução.

34. A partir desse ponto, o texto desta peça instrutiva terá teor semelhante ao da instrução de peça 23, de modo a fundamentar a realização da citação do Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53).

34.1 Note-se que, a exclusão da gestora falecida não impede a citação do sindicato conveniente, visto que ele é solidário em relação ao débito ocasionado pela irregularidade. Juízo semelhante a esse já foi demonstrado no Voto do Relator do Acórdão adiante mencionado:

10. Não vislumbro, na hipótese em apreço, prejuízo ao exercício do controle, na medida em que a Associação de Desenvolvimento e Defesa dos Descendentes de Bonifácio Lino Maria, José Matias Ribeiro e João Bonifácio Catarino Furnas da Boa Sorte, permanece no polo passivo desta demanda e que em se tratando de solidariedade passiva, a exclusão de um dos responsáveis, em face da impossibilidade do desenvolvimento do processo em relação à parte a ser excluída, não importa em prejuízo ao julgamento das contas de seu corresponsável solidário, no caso a Pessoa Jurídica da Associação.

(Acórdão 6875/2018-TCU-Segunda Câmara)

### **(sub) Convênio Sert/Sine 220/2004 .**

35. O (sub) Convênio Sert/Sine 220/2004 (peça 2, p. 138-160) é o objeto da presente TCE.

36. Até o presente momento, o Tribunal de Contas da União não se manifestou de forma definitiva sobre esse (sub) convênio. Isso ocorre porque o presente processo, inicialmente autuado para avaliar o subconvênio, foi inicialmente apensado ao TC 005.414/2018-0, para uma análise conjunta com outros subconvênios derivados do Convênio MTE/Sefor/Codefat 48/2004-Sert/SP.

37. Note-se que o Acórdão nº 13496/2020 - TCU - 2ª Câmara determinou, além, do desapensamento, a análise individual de cada um dos processos (do TCU) referentes aos subconvênios.

38. Sendo assim, o (sub) Convênio Sert/Sine 220/2004 precisa ser analisado.

Análise das irregularidades ocorridas no Convênio Sert/Sine 220/2004

39. De acordo com o apurado no Relatório de TCE 48/2016 (peça 17, p. 3-16), que se baseou na Nota Técnica 33/2016/GTCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101), revelou as seguintes irregularidades:

- a) não comprovação da entrega de lanches e material didático aos educandos;
- b) alteração do Plano do Trabalho sem prévia autorização da SERT;
- c) não comprovação do encaminhamento dos educandos ao mercado de trabalho;
- d) falta de supervisão, acompanhamento, controle e avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados;
- e) ausência de identificação do Convênio nos comprovantes de despesas;
- f) inconsistência entre os relatórios de frequência e as listas de frequência assinadas pelos educandos;
- g) falta de processo licitatório para aquisição de produtos/serviços para disponibilização aos treinandos e desenvolvimento das atividades;
- i) realização de despesas não previstas no Plano de Trabalho;
- j) movimentação irregular da conta do convênio em desacordo ao estipulado no artigo 20 da IN/STN 01/97;
- k) liberação de parcelas por parte da SERT à Entidade contratada após a vigência do Convênio.

40. Segundo o acórdão-paradigma estipulado pelo Tribunal de Contas da União 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.

41. 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, conforme seguintes achados da Nota Técnica 33/2016/GTCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101) verificou-se as seguintes falhas:

- a) não comprovação da entrega de lanches e material didático aos educandos;
- b) não comprovação do encaminhamento dos educandos ao mercado de trabalho;
- c) ausência de identificação do Convênio nos comprovantes de despesas;
- d) inconsistência entre os relatórios de frequência e as listas de frequência assinadas pelos educandos;

42. As falhas mencionadas nas alíneas “a”, “b” e “d” indicam que não se provou que os alunos foram encaminhados ao mercado de trabalho, ou receberam insumos necessários ao acompanhamento das aulas, a exemplo de alimentação e material didático, ou mesmo que os alunos compareceram aos cursos (visto que há inconsistência entre os relatórios de frequência e as listas de frequência assinadas pelos educandos). A falha de alínea “c” indica que nenhum dos serviços do ajuste foi acompanhado de documentos fiscais válidos (visto que nenhum dos documentos fiscais foi apresentado com a identificação do convênio, de modo que não há certeza de que os serviços neles descritos estariam

associados ao convênio). Sendo assim, da tríade de finalidade instrutores-discentes-instalações, não se comprovou nenhum dos três itens.

43. Note-se que, sem a comprovação de que quaisquer dos itens previstos no plano de trabalho foi realizado, e sem a prova de que todos esses alunos receberam material didático e lanches, o de que foram encaminhados ao mercado de trabalho, 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 220/2004.

44. 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):

44.1. **Irregularidade 1:** não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 220/2004.

44.1.1. Descrição da irregularidade: não comprovação do alcance dos objetivos do ajuste do convênio, caracterizada pela não comprovação de que os itens relativos a instrutores-discentes-instalações foram executados.

44.1.2. Fundamentação para o encaminhamento:

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

44.1.2.2. Conforme aludido nos itens 31 a 35 supra, o alcance desses objetivos não foi comprovado.

44.1.2.3. 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 2.2.1, 2.2.9, 2.2.13, 2.2.19.4 e 2.2.26 do Convênio SERT/SINE nº. 220/2004. 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.

44.1.2.4. 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.

44.1.2.5. 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.

44.1.2.6. 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.

44.1.2.7. Sendo assim, deve ser responsabilizada:

I.1) A própria entidade conveniente, Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53) 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.

44.1.2.8. Em relação aos responsáveis, Francisco Prado de Oliveira e Carmelo Zitto Neto, entende-se que houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório.

44.1.2.9. Primeiramente, a primeira notificação enviada pela autoridade administrativa competente se deu apenas no exercício de 2016 (vide parágrafo 16 supra), ou seja, após o transcurso de dez anos da ocorrência do dano.

44.1.2.10. Ademais, no caso do Secretário da Sert/SP e do Coordenador Estadual do Sine, além de não terem sido instados a exercer o contraditório no prazo de dez anos desde os fatos apontados como irregulares, os mencionados responsáveis não faziam parte da entidade conveniente, não tendo atuado diretamente na execução do convênio, circunstância que, aliada ao longo intervalo de tempo, pode comprometer o exercício do direito de defesa.

44.1.2.11. Outrossim, consta na capa do presente feito a informação de que o Sr. Francisco Prado de Oliveira Ribeiro faleceu. Em consulta ao sistema Sisobi, verificou-se a informação de que o falecimento desse senhor teria ocorrido em 13/2/2020. Sendo assim, uma possível citação a ele seria direcionada ao seu Espólio, que teria ainda mais dificuldade de defesa (que o próprio gestor) depois de tantos anos.

44.1.2.12. É de se ressaltar que no despacho à peça 66 do TC 005.414/2018-0, o Exmo. Ministro-Relator Aroldo Cedraz anuiu com a proposta de não realizar a citação do Secretário da Sert/SP e do Coordenador Estadual do Sine. No presente processo, o despacho de peça 28 conteve o mesmo entendimento.

44.1.2.13. Em relação à responsável falecida Emerenciana Lúcia de Oliveira, entende-se que houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, conforme análise já realizada nos parágrafos 30 a 32 supra.

44.1.2.14. 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 do responsável.

44.1.2.15. O débito deve ser quantificado no valor total federal repassado, com data origem sendo a das ordens bancárias que repassaram os recursos à entidade subconveniente (vide tabela de débito logo abaixo).

44.1.2.16. Em razão da irregularidade apontada encontrar-se devidamente demonstrada, deve ser citado o responsável acima mencionados, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado.

44.1.3. Evidências da irregularidade: Nota Técnica 33/2016/GTCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101); Relatório de TCE 48/2016 (peça 17, p. 3-16) .

44.1.4. 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 220/2004 (itens 2.2.1, 2.2.9, 2.2.13, 2.2.19.4 e 2.2.26), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge).

44.2. Débitos relacionado ao responsável Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53):

| CHEQUE       | DATA      | VALOR REPASSADO   | PÁGINA         |
|--------------|-----------|-------------------|----------------|
| 850105       | 4/2/2005  | 29.914,80         | peça 2, p. 178 |
| 850194       | 11/3/2005 | 119.659,20        | peça 2, p. 188 |
| <b>TOTAL</b> |           | <b>149.574,00</b> |                |

44.2.1. Cofre credor: Tesouro Nacional.

44.2.2. Responsável: Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53).

44.2.2.1. Conduta: na parcela D1 – não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 220/2004 , concernentes aos itens relativos a instrutores-discentes-instalações.

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

44.2.2.3. 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. Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

44.2.3. Encaminhamento: citação.

45. Sendo assim, quanto ao Convênio Sert/Sine 220/2004. em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, deve ser citado o responsável, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado.

### **Prescrição da Pretensão Punitiva**

46. 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.

47. 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**

48. Informa-se que há delegação de competência do Relator do presente processo, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, para as citações e diligência propostas, conforme Portaria-MIN-AC nº 1, de 11 de janeiro de 2017.

49. Contudo, considerando que o conteúdo descrito na presente peça instrutiva mudou a visão sobre os rumos do presente feito, de modo a excluir a responsabilidade da falecida Emerenciana Lúcia de Oliveira, e que o Relator já havia ordenado a citação dessa gestora, os autos serão enviados ao Gabinete do Relator, para análise e deliberação.

### **CONCLUSÃO**

50. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade do responsável Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53), e quantificar adequadamente os débitos a ele atribuído, 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 do responsável.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, 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, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, 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:

**Irregularidade 1:** não comprovação do alcance dos objetivos do Convênio Sert/Sine 220/2004 .

Descrição da irregularidade: não comprovação do alcance dos objetivos do ajuste do convênio, caracterizada pela não comprovação de que aos itens relativos a instrutores-discentes-instalações foram executados.

Evidências da irregularidade: Nota Técnica 33/2016/GTCE/SPPE/MTPS (peça 15, p. 92-101); Relatório de TCE 48/2016 (peça 17, p. 3-16) .

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 220/2004 (itens 2.2.1, 2.2.9, 2.2.13, 2.2.19.4 e 2.2.26), Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara (Rel. Min. José Jorge).

Débitos relacionados ao responsável Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53):

| DATA ORIGEM | VALOR HISTÓRICO |
|-------------|-----------------|
| 4/2/2005    | 29.914,80       |
| 11/3/2005   | 119.659,20      |

Valor atualizado do débito até 19/7/2021: R\$ 356.061,76

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Responsável: Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53).

Conduta: na parcela D1 – não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 220/2004 , concernentes aos itens relativos a instrutores-discentes-instalações.

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. Ressalta-se que a análise da boa-fé relativa a pessoa jurídica de direito privado é realizada considerando as condutas de seus administradores, uma vez que os atos destes obrigam a pessoa jurídica, desde que exercidos nos limites dos poderes definidos no ato



constitutivo do ente, nos termos do art. 47 do Código Civil (Acórdão 1723/2016-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carrero).

b) informar ao responsável 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 ao responsável, 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.

SECEX-TCE, em 13 de setembro de 2021.

*(Assinado eletronicamente)*  
**Felipe Elias Tenório Ferreira**  
AUFC – Mat. 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 220/2004 . | Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo (CNPJ 62.700.794/0001-53); e | -                           | não apresentar documentos para comprovar o alcance dos objetivos previstos no plano de trabalho do Convênio Sert/Sine 220/2004 , concernentes aos itens relativos a instrutores-discentes-instalações. | 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. |