



Processo TC nº 013.541/2014-5  
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Em exame Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) devido a irregularidades na execução do Contrato Sert/Sine nº 23/99, celebrado com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) para viabilizar a execução do Convênio nº 04/99, firmado entre o MTE e a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP). A iniciativa inscreve-se no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2. O escopo do contrato consistiu em traçar *“panorama da situação econômica das empresas e seus novos processos produtivos por atividade e região para instrumentar a SERT para desenvolver programas de qualificação e reconversão profissional”* (peça 1, p. 174).

3. Presidindo o feito, Vossa Excelência confiou os autos à Secex/SP para que aquela unidade técnica investigasse as seguintes questões (peça 54, p. 2):

*“a) se o produto do contrato [firmado entre a Sert/SP e a Seade] é coerente com a finalidade do convênio;*

*b) se o produto foi entregue e se atendeu ao pactuado no contrato – comparar os relatórios entregues com as especificações previstas pela Sert/SP;*

*c) caso o produto tenha sido entregue, se a execução financeira do convênio foi adequada, isto é, se é possível estabelecer um vínculo causal entre o produto e os recursos da avença – examinar se os valores pagos à Seade foram custeados com os valores do convênio; e*

*d) se de fato ocorreu superfaturamento no contrato, decorrente da cobrança de alocação de horas dedicadas por profissionais mais de 100% maior que o possível.”*

4. Considerando a orientação acima, a secretaria regional concluiu pela necessidade de diligenciar à Sert/SP para que comprovasse o recebimento do produto contratado (peças 55/56), oficiando àquele órgão (peças 57/58) e obtendo, por resposta, a comunicação de peça 59.

5. Objetivamente, o resultado da diligência indica que:

- *“a Sert/SP não informou expressamente se houve entrega do produto previsto no contrato”*, não tendo sido enviados os Atestados de Recebimento de Serviços Executados conforme solicitado em diligência, mas tão somente *“cópias dos relatórios de andamento dos três produtos”* (ambas citações à peça 60, p. 2);

- a pesquisa de preços que antecedeu a contratação da Seade contempla a *“relação de salários de vários cargos”* (peça 60, p. 2), mas não dos demais itens, como material de escritório e equipamentos de informática; e

- quanto aos documentos que ensejaram a liquidação dos pagamentos (notas fiscais, faturas etc.), a Sert/SP proveu ofícios, notas fiscais e autorizações para liberação de recursos, bem assim cheques e registros no Siafem.

6. Segundo a equipe técnica, a análise dos elementos trazidos pela Sert/SP revelaria, em suma, que:

- ainda que a Sert/SP não tenha encaminhado os relatórios finais dos produtos, *“é possível aceitar que os produtos foram entregues pela Fundação Seade à Sert/SP”* (peça 60, p. 5), caso se entenda que os relatórios de andamento integram os produtos e considerando que o relatório final dos produtos 1, 2 e 3 já se encontram na peça 30 dos autos;

- as tabelas juntadas ao processo afiguram-se incompletas e sem referências expressas, *“não podendo, assim, constituírem prova de que tenha havido pesquisa de preços suficiente para subsidiar os custos do contrato 23/99”* (peça 60, p. 5); e

## Continuação do TC nº 013.541/2014-5

- o pagamento da Sert/SP à Seade ocorreu *“como ato decorrente da simples apresentação de cada nota fiscal/fatura pela Fundação Seade, sem registro formal da aceitação técnica do produto”* (peça 60, p. 2).

7. Em consequência, a equipe propõe a oitiva em audiência do Sr. Walter Barelli (irregularidade na pesquisa de preço para contratação da Seade) e Luís Antônio Paulino (irregularidade na pesquisa de preço para contratação da Seade e autorizações de pagamentos sem Atestados de Recebimentos).

8. O Sr. diretor da Secex/SP, divergindo da análise de sua equipe, pondera que os questionamentos postos por Vossa Excelência no despacho de peça 54 foram devidamente atendidos pela resposta da Sert/SP, impondo-se a conclusão de que:

a) houve coerência entre o objetivo do Contrato Sert nº 23/99 e a finalidade do convênio;

b) em que pese não haver *“parâmetros para comparar o que a Sert/SP previa contratar [junto à Seade] com o resultado obtido, visto não haver especificações da própria Sert em projeto básico”* (peça 61, p. 3), pode-se concluir que *“o produto 1 seguiu o que havia sido estipulado pela Seade à Sert/SP”, o produto 2 “foi entregue de acordo com a proposta da Seade” e “o produto [3] condiz com as características previstas na proposta da Seade”* (peça 61, p. 3);

c) as irregularidades na execução da despesa seriam de “natureza formal”, podendo ser *“mitigada, uma vez que os pagamentos das parcelas contratuais ocorreram com a apresentação de relatórios do andamento do projeto e de notas fiscais”* (peça 61, p. 6), embora não tenha constado o Atestado de Recebimento previsto contratualmente;

d) por fim, *“apesar de não constar pesquisa para todos os cargos referentes aos profissionais que prestariam serviços, o fato é que, dos preços pesquisados, os da Seade são inferiores, (...) não se caracterizando, apesar das lacunas, superfaturamento”* (peça 61, p. 6).

9. Acompanhado pelo titular da unidade, o Sr. diretor propõe o arquivamento do feito, por falta de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular.

## II

10. Preliminarmente, observo que o primeiro quesito determina a comparação entre o **produto** do contrato e a **finalidade** do convênio, a fim de avaliar o alinhamento entre os estudos contratados e a intenção original do convênio. A unidade técnica, todavia, comparou o objetivo/finalidade do contrato com o objetivo/finalidade do convênio, concluindo por sua compatibilidade.

11. Complementando as considerações da secretaria regional, pontuo que:

- o escopo do convênio, expresso na Cláusula 1ª do respectivo instrumento, é o de executar *“atividades inerentes à qualificação profissional (...) visando **construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente**”*; (peça 55, p. 2, destaquei) e

- o teor dos produtos contratados – a saber: estudos sobre a organização produtiva local, tabulações especiais da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista e análise de indicadores – declaradamente prestam-se a orientar a oferta de qualificação profissional e, nessa medida, coadunam-se com o escopo do convênio.

12. Agora, comparando os **produtos** de ambos os acordos (convênio e contrato), percebo que o Plano de Trabalho do convênio em apreço efetivamente prevê o desenvolvimento de “tabulações especiais”, estudo sobre demanda e sobre indicadores (peça 1, p. 75). A outro tempo, observo que esses elementos correspondem aos produtos tratados na Cláusula 1ª do Termo de Contrato em análise (peça 1, p. 175).

13. Assim, entendo haver suficiente alinhamento entre o produto do Contrato nº 23/99 e a finalidade do Convênio nº 04/99, o que permite responder afirmativamente ao primeiro quesito do despacho de Vossa Excelência (peça 54).

## Continuação do TC nº 013.541/2014-5

### III

14. Quanto ao segundo questionamento, versando sobre a entrega e compatibilidade dos produtos com o contratado, observo que:

- o Plano de Trabalho integrante do Convênio nº 23/99 previa inicialmente a entrega de cinco “projetos especiais” (peça 1, p. 75), posteriormente ampliados para oito (peça 1, p. 89). Todavia, o aludido Plano não especificou o conteúdo de cada projeto, limitando-se a reunir vários temas (reestruturação produtiva, tabulações especiais, observatório etc.) sob a mesma rubrica (peça 1, p. 75). De fato, assiste razão à Secex/SP quando assere “*não haver especificações da própria Sert em projeto básico*” (peça 61, p. 3);

- o Termo de Contrato com a Seade reuniu os tópicos do Plano de Trabalho acima referido em três produtos, definindo o teor de cada um da seguinte forma (peça 1, p. 175):

Produto 1 - Definição das cadeias, complexo produtivo e análise regional das estruturas industriais.

Produto 2 - Tabulações especiais de variáveis da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – PAEP.

Produto 3 - Análise dos indicadores produzidos nas tabulações especiais da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – PAEP.

- os três produtos constam dos presentes autos (peça 30, p. 35-85, 86-132 e 133-140, e peça 31, p 1-87), embora a unidade técnica a eles se refira como “relatório final do produto 1”, “relatório final do produto 2” e “relatório final do produto 3”;

- embora todos os produtos tenham sido intitulados “*Reconversão Profissional a partir dos Resultados da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep*”, os relatórios tratam, respectivamente, dos seguintes temas: estrutura da indústria paulista nas localidades consideradas (produto 1); tabulações da indústria e tabulações dos requisitos de contratação (produto 2); e abordagem sobre a demanda empresarial por qualificação, cadeias e *clusters* (produto 3).

15. Destarte, percebo razoável correspondência entre a especificação dos produtos contratados e os relatórios entregues, motivo pelo qual o segundo questionamento também pode ser respondido afirmativamente.

### IV

16. O terceiro tópico questiona se a execução financeira do convênio teria sido adequada, averiguando-se o vínculo entre repasses e o custeio dos produtos contratados. Nesse ponto, tanto a equipe quanto os dirigentes da unidade técnica são unânimes em reconhecer o descumprimento da sistemática que condicionava os pagamentos à apresentação do Atestado de Recebimento.

17. No sentir da equipe técnica, os pagamentos efetuados contra a simples apresentação da nota fiscal, sem registro de aceitação técnica dos produtos, justificariam a oitiva do Sr. Luís Antônio Paulino em audiência.

18. Para o diretor e o titular da secretaria regional, a falha na liquidação de valores poderia ser relevada, considerando que o pagamento se deu “*com a apresentação de relatórios do andamento do projeto e de notas fiscais, bem como houve informação do setor responsável da Sert, o qual relacionava os relatórios entregues e solicitava autorização para pagamentos*” (peça 61, p. 6). Ademais, alegam que o nexos teria sido preservado com a emissão de nota fiscal e de cheque para cada parcela contratual.

19. Com as vênias de estilo, dissinto do posicionamento externado pelos dirigentes da Secex quanto à resposta ao terceiro tópico. A equipe técnica assim comenta a execução financeira do contrato (peça 60, p. 4):

## Continuação do TC nº 013.541/2014-5

- “As informações e as faturas não informam com precisão os relatórios que foram entregues (...);

- Não é possível confrontar os ofícios de entrega de todas as parcelas, uma vez que não foram encaminhados na ordem expressa prevista no contrato e no cronograma de desembolso”; e

- A ordem em que os produtos são entregues (e as parcelas são pagas) “foge por completo ao que havia sido acordado e registrado nos prazos de entrega dos produtos”.

20. Em síntese, tenho por inadequada e contrária ao ceticismo auditorial a suposição de que as entregas tenham ocorrido meramente em vista da expedição de notas fiscais, ou que tenham ocorrido em determinada data “de acordo com o previsto nas Condições de Pagamento e no Cronograma de Produtos e Desembolsos” (peça 60, p. 4), como pretende a unidade técnica.

21. A desordem promovida quanto ao cronograma de desembolso, conjugada com a inaceitável liberação de recursos desacompanhada do Atestado de Recebimento, desborda de toda razoabilidade e, no mínimo, expôs o erário a inúmeros e desnecessários riscos. Portanto, considero a conduta do responsável (Sr. Luís Antônio Paulino) grave o suficiente para ouvi-lo em audiência, acompanhando a proposta da equipe técnica (peça 60).

## V

22. Por fim, resta a questão sobre o possível superfaturamento no contrato, decorrente de eventual cobrança por horas dedicadas em proporção maior que a possível.

23. A equipe técnica conclui pela necessidade de realizar audiência dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino em vista dos vários defeitos que eivaram a cotação prévia à contratação da Seade (peça 60, p. 7).

24. A outro tempo, o Sr. diretor e o titular da unidade, amparados em tabulação efetuada pela equipe (peça 60, p. 6), asseveram que “dos preços pesquisados, os da Seade são inferiores” (peça 61, p. 6).

25. Com as devidas vênias à Secex, percebo que, para além das insuficiências da pesquisa de preço apresentada, não se pode concluir que os valores cobrados pela Seade tenham sido sistematicamente inferiores.

26. Compulsando os referidos dados (peça 60, p. 6), deduz-se que, dos oito itens orçados, os preços da Seade revelam-se mais vantajosos em metade dos casos, tendo sido os únicos cotados em relação a dois itens (“coordenação técnica” e “preparador de dados”) e revelando-se superiores à da Fundação Instituto de Administração em duas ocasiões (“coordenação geral” e “coordenação executiva”).

27. A meu sentir, assiste razão à equipe técnica ao apontar que, embora tenha havido espécie de cotação prévia de preços, tal pesquisa fora realizada com extensas lacunas, sem o zelo mínimo que se espera daqueles que administram recursos públicos, aproximando-se sobremaneira de medida *pro forma*.

28. Desse modo, acompanho em parte a proposta da equipe (peça 60, p. 7), dissentindo apenas em relação à responsabilidade do Sr. Walter Barelli, cuja participação, conforme inúmeros precedentes semelhantes, tem sido interpretada como marginal, conforme se pronunciou Vossa Excelência na relatoria do Acórdão nº 3111/2016-1ª Câmara:

*“Já em relação ao Sr. Walter Barelli, partilho do entendimento de que a sua responsabilidade possa ser afastada, visto que a sua participação nos fatos limitou-se à formalização do convênio, sem participar da fiscalização da execução do objeto avençado, tampouco das autorizações de pagamento.”* (destaquei).

**Continuação do TC nº 013.541/2014-5**

**VI**

29. Diante do exposto, este representante do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União, com as vênias de praxe, discorda da solução apresentada pelos dirigentes da secretaria regional para aderir, com as ressalvas seguintes, à proposta da equipe técnica (peça 60), opinando por que o Tribunal autorize a realização de audiência do Sr. Luís Antônio Paulino, concedendo-lhe prazo de quinze dias para apresentar razões de justificativa quanto às irregularidades abaixo, relativas ao Contrato Sert nº 23/99, firmado entre a Sert/SP e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade):

a) contratação da Fundação Seade precedida de cotação prévia incompleta e inconclusiva, restando incomprovado ter a Seade apresentado proposta mais vantajosa à Administração Pública, em afronta ao art. 3º da Lei nº 8.666/93;

b) autorização de pagamento constante da Informação nº 175/99, de 29/11/99, desacompanhada do lavramento de termo circunstanciado para recebimento dos produtos (Atestado de Recebimento de Serviços Executados), em descumprimento à alínea **b**, do inciso I, do art. 73 da Lei nº 8.666/93 e ao subitem 4.2 do aludido contrato, no que tange ao recebimento da segunda parcela, sem que tenha ficado provado ter recebido o comunicado previsto no § 4º do art. 73 da mesma Lei.

**Ministério Público**, em outubro de 2016.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Procurador-Geral