

**TC 013.541/2014-5**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

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

**Responsáveis:** Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (CNPJ 51.169.555/0001-00), Pedro Paulo Martoni Branco (CPF 610.777.398-34), Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49) e Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34)

**Advogado/Procurador:** Gabriela Dellacasa Stuckert, OAB/DF 39.693, e outros (peças 46 e 47); Guilherme Amorim Campos da Silva, OAB/SP 130.183, e outros (peças 63, 64 e 65); Ronaldo de Almeida, OAB/SP 236.199 (peças 76 e 83); Lia Cruz Moura, OAB/SP 310.542, e outros (peça 79)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se 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 do Contrato Sert/Sine 23/99 (peça 1, p. 174-179), celebrado em 27/8/1999, entre a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), no valor de R\$ 505.839,00, com vigência no período de 27/8/1999 a 31/12/1999, tendo por objeto “oferecer à SERT 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”. Foram utilizados no referido contrato recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) repassados pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 57-67) ao Estado de São Paulo, representado pela Secretaria de Estado do Emprego e Relações do Trabalho.

## HISTÓRICO

2. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à Fundação Seade por meio dos cheques 1.236 (1ª parcela), 1.650 (2ª parcela), 1.571 (3ª parcela) e 1.700 (4ª e 5ª parcelas) da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R\$ 85.000,00, R\$ 85.000,00, R\$ 85.000,00 e R\$ 250.839,00, depositados em 23/9/1999, 2/12/1999, 30/12/1999 e 11/1/2000 (peça 1, p. 187, 192, 197 e 202, respectivamente).

3. Posteriormente, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) realizou trabalho de fiscalização a fim de verificar a execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP e, por conseguinte, do Plano Estadual de Qualificação (PEQ/SP-99), tendo apurado indícios de irregularidades na condução de diversos ajustes (convênios e contratos) celebrados pela Sert/SP com entidades executoras no âmbito do referido Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/ SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

4. Em face dessas constatações, a SPPE/MTE constituiu Comissão de Tomada de Contas Especial (CTCE), por meio da Portaria 11, de 3/3/2005 (peça 1, p. 3), com o objetivo de investigar a aplicação de recursos públicos do FAT repassados ao Estado de São Paulo no exercício de 1999 por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP. No presente processo, a CTCE (e posteriormente o GETCE - Grupo Executivo de Tomadas de Contas Especiais) analisou especificamente a execução do Contrato Sert/Sine 23/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 1/12/2008 (peça 2, p. 5-39), e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 11/6/2013 (peça 3, p. 141-165).

5. Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à Seade (R\$ 505.839,00), arrolando, como responsáveis solidários, a Seade (entidade executora), Pedro Paulo Martoni Branco (Diretor Executivo da Seade à época dos fatos), Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo), Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sine/SP) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).

6. A CGU, conforme o Relatório de Auditoria 75/2014 (peça 4, p. 34-38), anuiu, em essência, às conclusões do Tomador de Contas Especial, atestando a irregularidade das contas tratadas nos autos, conforme o Certificado de Auditoria 75/2014 (peça 4, p. 40). No mesmo sentido conclui o dirigente do controle interno, como se verifica no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 75/2014 (peça 4, p. 41).

7. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peças 5 e 6), visto que a SPPE/MTE deixou de incluir documentos que serviram de base à apuração das irregularidades (“Documentos Auxiliares”). Por esse motivo, foi promovida diligência junto àquela Secretaria (peça 7), que, em atendimento, encaminhou cópia, em meio digital, da referida documentação auxiliar (peças 30 a 32). Verifica-se que, por equívoco, também foram juntadas a este processo as peças 10 a 29 e as peças 33 a 45, as quais não se referem à presente TCE e, portanto, devem ser desconsideradas.

8. Em seguida, foi proposta a citação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e do seu Diretor Executivo à época dos fatos, Sr. Pedro Paulo Martoni Branco, para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem, solidariamente, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, as quantias repassadas no âmbito do Contrato Sert/Sine 23/99 (peças 51 a 53).

9. O Exmo. Relator, Ministro Benjamin Zymler, dissentiu da proposição da unidade técnica, retornando os autos à Secex/SP para análise mais aprofundada das circunstâncias fáticas do presente caso, a fim de se verificar a ocorrência ou não de ilegalidade (peça 54, item 7). Ademais, o Ministro Relator assinalou não ser cabível a citação do Sr. Pedro Paulo Martoni Branco, “pois, no caso, o Diretor Executivo da Seade não geriu recursos federais repassados por meio de convênio, motivo pelo qual não se aplica à situação analisada o disposto no art. 2º, parte final, da Decisão Normativa TCU 57/2004” (peça 54, item 13).

10. Em atendimento ao Despacho do Relator, a matéria foi reanalisada no âmbito da Secex/SP (peças 55 e 56), verificando-se inicialmente a necessidade de realizar diligência junto à Sert/SP (peça 57), cuja resposta compõe a peça 59. De posse das novas informações prestadas por aquela Secretaria, os autos foram reexaminados na instrução à peça 60, tendo sido proposta a realização de audiência dos Srs. 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 autorização de pagamento sem Atestado de Recebimento).

11. A referida proposta de encaminhamento não contou com a anuência das instâncias superiores da Secex/SP, que, entendendo subsistirem falhas formais, que não justificariam a promoção de audiência dos responsáveis, se pronunciaram no sentido do arquivamento da presente

TCE, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (peças 61 e 62).

12. Por sua vez, o Parecer do Ministério Público (peça 66) foi no sentido da realização de audiência, em linha com o proposto na instrução à peça 60, mas apenas com relação ao Sr. Luís Antônio Paulino, propondo ainda pequenas modificações na redação dos itens a serem objeto da referida audiência.

13. Finalmente, divergindo dos encaminhamentos propostos pelas instâncias anteriores, o Ministro Relator determinou a citação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino (peça 67), tendo em vista a ocorrência de superfaturamento no Contrato Sert/Sine 23/1999, firmado entre a Sert/SP e a Seade, materializado pela incompatibilidade entre as horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução do projeto, conforme o item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12).

13.1. No item 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2), consta a memória de cálculo do superfaturamento apurado em decorrência do excesso de horas computadas de profissionais “Analista Projetos Sr.”, “Analista Projetos Pl.”, “Analista Projetos Jr.” e “Preparador de Dados”. No que se refere à distribuição do débito, reputou-se adequado apropriar o valor do superfaturamento apurado, na proporção dos pagamentos realizados, às respectivas datas dos cheques, resultando nos seguintes valores:

<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>
22/9/1999	35.664,21
2/12/1999	35.664,21
30/12/1999	35.664,21
11/1/2000	105.246,77

13.2. No item 17 do Despacho do Relator (peça 67, p. 4), consta ainda que “os fatos atinentes à contratação da Fundação Seade remontam ao ano de 1999, estando, portanto, atingidos pela prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, ante o transcurso de mais de 13 anos entre a sua ocorrência, considerando a regra de direito intertemporal do art. 2028 do Código Civil, e a data de uma eventual audiência”. Assim, manifestou-se no sentido de não ser mais necessária a promoção de audiência dos responsáveis, que havia sido proposta na instrução à peça 60 e no parecer à peça 66.

14. Em cumprimento ao Despacho do Relator (peça 67), a Secex/SP procedeu à citação dos responsáveis, que foi realizada da seguinte forma:

<b>Responsável</b>	<b>Ofício</b>	<b>Localização</b>	<b>Aviso de Recebimento</b>	<b>Localização</b>
Seade	7/2017-TCU/Secex-SP, de 6/1/2017	Peça 74	Recebido em 18/1/2017	Peça 75
Walter Barelli	6/2017-TCU/Secex-SP, de 6/1/2017	Peça 73	Recebido em 23/1/2017	Peça 81
Luís Antônio Paulino	5/2017-TCU/Secex-SP, de 6/1/2017	Peça 72	Recebido em 18/1/2017	Peça 78

15. Verifica-se que a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) solicitou prorrogação de prazo (peça 80), que foi deferida por mais 15 dias (peça 82). Vencida a etapa de comunicações, os responsáveis apresentaram suas defesas (peças 77, 84 e 85), que serão sumariadas e examinadas a seguir.

## EXAME TÉCNICO

### Citação da Fundação Seade

16. A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) foi citada solidariamente com os demais responsáveis tendo em vista a ocorrência de superfaturamento no Contrato Sert/Sine 23/99, firmado entre a Sert/SP e a Seade, materializado pela incompatibilidade entre as horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução do projeto, conforme o item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12) – itens 7 a 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2). O ofício de citação assinala (peça 74):

2. O débito é decorrente do fato da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), na condição de contratada, ter concorrido para o cometimento do dano apurado, ao ofertar proposta com valor superfaturado, decorrente da superestimativa da quantidade de horas dos profissionais Analista e Preparador de Dados para a execução do objeto.

17. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise da argumentação que constitui o cerne da defesa apresentada por essa responsável (peça 85).

### Argumento: prescrição

18. A defesa argumenta que já transcorreram mais de 13 anos desde a apresentação da proposta de preços que ensejou o suposto superfaturamento no Contrato Sert/Sine 23/99 e, por esse motivo, já teria ocorrido a prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União.

### Análise

18.1. Inicialmente, há que se repisar que a matéria relativa à imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário já se encontra pacificada no âmbito deste Tribunal conforme enunciado da Súmula TCU 282. Tal entendimento se deu em virtude do julgamento do Acórdão 2.166/2012-TCU-Plenário, assim sumariado:

ADMINISTRATIVO. PROJETO DE SÚMULA. IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS AO ERÁRIO. MATÉRIA PACIFICADA NO ÂMBITO DO TCU. INCLUSÃO DO ENTENDIMENTO NA BASE DE SÚMULAS DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO TRIBUNAL. PUBLICAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Converte-se em súmula o entendimento pacificado no âmbito do TCU, no seguinte sentido: ‘As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’.

18.2. Dentre as fundamentações acolhidas pelo referido *decisum*, consta precedente do Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança 26.210-9/DF, que, no que tange aos processos de Tomada de Contas Especial, é aplicável à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

18.3. Por sua vez, especificamente no que diz respeito à pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União (aplicação de penalidades, tais como multas), o entendimento vigente é no sentido da prescrição decenal, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

18.4. Portanto, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva nesta TCE, já assinalada no item 17 do Despacho do Relator (peça 67, p. 4), constitui óbice à aplicação de penalidades aos responsáveis, mas em nada prejudica o prosseguimento do processo com vistas ao ressarcimento do débito, tendo em vista a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário.

Argumento: inclusão indevida da Fundação Seade no polo passivo da TCE

19. A esse respeito, a defesa alega, em síntese, que:

- a) a Seade foi contratada pela Sert/SP para a prestação dos serviços em razão de sua notoriedade e por ser uma fundação pública, e teria ofertado preço compatível com o mercado;
- b) a Seade entregou à Sert/SP os produtos previstos no Contrato Sert/Sine 23/99, e recebeu a remuneração pactuada nesse instrumento contratual;
- c) não haveria indícios de superfaturamento ou de qualquer outra irregularidade;
- d) na ausência de demonstração de dano ao erário a que a Seade tenha dado causa, não poderia essa Fundação figurar no polo passivo da presente TCE.

Análise

19.1. Inicialmente, cabe esclarecer que o ofício de citação da Seade (peça 74) não questiona a notoriedade daquela Fundação, nem a execução do objeto do Contrato Sert/Sine 23/99 e a consequente entrega dos produtos contratualmente previstos. A ocorrência questionada diz respeito ao superfaturamento verificado nesse contrato, materializado pela incompatibilidade entre as horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução do projeto.

19.2. Portanto, não se questiona a compatibilidade dos preços unitários (“custo hora em R\$”) constantes na proposta elaborada pela Seade (peça 1, p. 152), mas sim os quantitativos de horas previstas (“horas dedicadas”) dos profissionais “Analista Projetos Sr.”, “Analista Projetos Pl.”, “Analista Projetos Jr.” e “Preparador de Dados”.

19.3. Ademais, o mencionado superfaturamento foi detalhadamente demonstrado, inclusive com descrição circunstanciada dos fatos e com elaboração de memória de cálculo, no item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12) e nos itens 7 a 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2), não havendo que se falar em ausência de indícios dessa ocorrência e do consequente dano ao erário. Registre-se que os argumentos apresentados pela defesa especificamente com relação ao superfaturamento estão sendo tratados no tópico a seguir.

19.4. Portanto, não restando dúvida acerca da pertinência da citação da Seade, opina-se pelo não acolhimento desses argumentos.

Argumento: inexistência de superfaturamento

20. A esse respeito, a defesa alega, em síntese, que:

a) no recente Acórdão 5.926/2016-TCU-1ª Câmara, proferido em caso análogo envolvendo a Fundação Seade e a Sert/SP, este Tribunal julgou regulares com ressalva as contas daquela Fundação, já que não havia prova do alegado superfaturamento;

b) não teria ocorrido o suposto superfaturamento decorrente da incompatibilidade entre as horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução do projeto;

c) conforme alegação já apresentada pela Seade na fase interna desta TCE (peça 2, p. 119-120), teriam deixado de ser incluídos na planilha de recursos humanos por horas trabalhadas, por equívoco, sete técnicos estatísticos (sendo três analistas de dados de nível sênior, três analistas de dados de nível pleno e um analista de dados de nível júnior) e um técnico preparador de dados;

d) considerando esse ajuste na quantidade de recursos humanos, o quantitativo de horas dedicadas pelos analistas de dados de nível sênior e pelos analistas de dados de nível pleno ao longo dos quatro meses de vigência do Contrato Sert/Sine 23/99 (de agosto a dezembro de 1999) seria de 206 horas/mês ((6.660 horas / 8 profissionais) / 4 meses = 206,25 horas/mês para cada profissional);

e) ainda considerando esse ajuste, o quantitativo de horas dedicadas pelos analistas de dados de nível júnior e pelos preparadores de dados ao longo dos quatro meses de vigência do Contrato Sert/Sine 23/99 (de agosto a dezembro de 1999) seria de 220 horas/mês ((2.640 horas / 3 profissionais) / 4 meses = 220 horas/mês para cada profissional);

f) dessa forma, a carga horária mensal dos profissionais Analista e Preparador de Dados, considerando o referido ajuste na quantidade de recursos humanos, seria compatível com o regime CLT adotado pela Seade relativamente a seus funcionários, correspondente a 220 horas/mês, e, assim, não haveria que se falar em superfaturamento;

g) tanto o Parecer Técnico 6/99 (peça 1, p. 155-157) quanto o Parecer CJ 153/99 (peça 1, p. 163-169) registram que a Sert/SP teria realizado pesquisa de preços de mercado para embasar a contratação da Fundação Seade;

h) na instrução à peça 55 constou que teria ocorrido sobrepreço e não superfaturamento, em função da total aceitação da proposta da Seade como fonte para celebração do contrato (excertos transcritos na peça 85, p. 6-7);

i) no pronunciamento à peça 61 constou que, apesar das lacunas, não teria restado caracterizado superfaturamento, e, por conseguinte, foi proposto o arquivamento da presente TCE, por falta de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (excertos transcritos na peça 85, p. 8-11).

#### Análise

20.1. Inicialmente, cabe esclarecer que a situação verificada no processo TC 013.989/2014-6, em cujos autos foi proferido o Acórdão 5.926/2016-TCU-1ª Câmara, é distinta da tratada nos presentes autos. Nesse sentido, faz-se necessário observar que naquele processo não houve citação dos responsáveis por superfaturamento decorrente de incompatibilidade entre as horas previstas de profissionais envolvidos no projeto e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução, que é a ocorrência ensejadora da citação da Seade na presente TCE. Portanto, não cabe a aplicação do precedente invocado pela defesa à situação tratada nestes autos.

20.2. Em segundo lugar, faz-se oportuno observar que, embora o Parecer Técnico 6/99 (peça 1, p. 156) e o Parecer CJ 153/99 (peça 1, p. 164 e 168) registrem que a Sert/SP teria realizado pesquisa de preços de mercado para embasar a contratação da Fundação Seade, constam nos autos apenas os documentos à peça 31, p. 128-131 (reproduzidos por cópia à peça 59, p. 3-6), que contém tão-somente valores de remuneração de categorias profissionais (“custo hora em R\$” ou remuneração mensal média em R\$). A esse respeito, cabe reiterar que a citação da Seade (peça 74) não questiona a compatibilidade dos preços unitários (“custo hora em R\$”) constantes na proposta elaborada por aquela Fundação (peça 1, p. 152), conforme exposto no item 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2), mas sim o superfaturamento decorrente da incompatibilidade nos quantitativos de horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados, razão pela qual os mencionados pareceres e as referidas pesquisas de preços não contribuem para a defesa da Fundação Seade.

20.3. Em terceiro lugar, cumpre esclarecer que, conforme assinalado no Despacho à peça 67, os entendimentos manifestados na instrução à peça 55 e no pronunciamento à peça 61, invocados pela defesa, não foram acolhidos pelo Exmo. Relator, Ministro Benjamin Zymler, a quem compete presidir a instrução do processo, nos termos do art. 157 do Regimento Interno do TCU.

20.4. Vale ressaltar que, em sentido contrário ao alegado pela defesa, restou claramente demonstrado, no item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12) e nos itens 7 a 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2), que os quantitativos de horas previstas

(dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados são incompatíveis com a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução do projeto. Nesse sentido, é esclarecedora a transcrição dos itens 9 a 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2), *in verbis*:

9. Utilizando os dias efetivamente trabalhados e o tempo disponível dos profissionais Analista e Preparador de Dados (jornadas de 8 horas/dia), a comissão concluiu que foram faturadas 1.320 horas por profissional, quando era possível trabalhar apenas 632 horas no período de vigência do contrato (27/8/1999 a 20/12/1999). Assim, para esses profissionais, foram faturadas 688 horas a mais, ou seja, 108% (1320h/ 632h) além do esperado (item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, peça 2, p. 11-12).

10. Diante desse quadro, julgo haver elementos suficientes para promover a citação dos agentes administrativos da Sert/SP e do Sine que analisaram e aprovaram o preço praticado no âmbito do Contrato Sert/Sine 23/1999, além da Seade, que, na condição de contratada, concorreu para o cometimento do dano apurado.

11. Com relação ao valor do débito, entendo que ele corresponde ao valor pago em excesso em virtude da alocação a maior dos profissionais especificados. A despeito de não ter sido apresentadas justificativas adequadas para os preços unitários da hora de trabalho dos aludidos profissionais, conforme destacado a seguir, compreendo que não há elementos para apontar a existência de superfaturamento por sobrepreço, motivo pelo qual adoto, para fins de cálculo do prejuízo, o mesmo valor do preço unitário praticado no contrato:

**Cálculo do superfaturamento**

<b>Profissional</b>	<b>Excesso de Horas</b>	<b>Preço Praticado</b>	<b>Débito</b>
Analista Projetos Sr.	3440	27,04	93.017,60
Analista Projetos Pl.	3440	20,01	68.834,40
Analista Projetos Jr.	1376	9,59	13.195,84
Preparador de Dados	1376	6,91	9.508,16
		Excesso de custos	184.556,00
		Taxa de Administração	27.683,40
		Débito Total	212.239,40

20.5. Diante de tais fatos, o cerne da argumentação apresentada pela defesa consistiu na alegação de que os quantitativos de profissionais envolvidos no projeto, informados na planilha de custos constante na proposta elaborada pela Seade (peça 1, p. 152), estariam incorretos, conforme sistematizado na tabela a seguir:

<b>Profissional</b>	<b>Quantitativo que constou na proposta elaborada pela Seade (peça 1, p. 152)</b>	<b>Quantitativo que, conforme a defesa apresentada pela Seade, seria o correto (peça 85, p. 4-5)</b>
Analista Projetos Sr.	5	8
Analista Projetos Pl.	5	8
Analista Projetos Jr.	2	3
Preparador de Dados	2	3

20.6. A esse respeito, cabe ponderar que a mera alegação desse suposto erro não tem o condão de descaracterizar o superfaturamento constatado diretamente a partir da própria proposta elaborada pela Fundação Seade, ainda mais porque desacompanhada de elementos comprobatórios capazes de demonstrar cabalmente a efetiva necessidade dos quantitativos a maior de profissionais declarados na defesa.

20.7. Ademais, considerando que a planilha de custos constante na proposta elaborada pela Seade (peça 1, p. 152) apresenta as necessidades de recursos humanos para o projeto utilizando a unidade de medida “horas dedicadas”, e tendo em vista que o período de execução do Contrato Sert/Sine 23/99 não abrangeu um número inteiro de meses (de 27/8/1999 a 20/12/1999), afigura-se mais adequada a sistemática de cálculo adotada no item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12) e no item 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2), que considera a quantidade de dias úteis no período de execução e a jornada de trabalho de 8 horas/dia.

20.8. Cabe assinalar que a sistemática de cálculo apresentada pela defesa (de considerar a carga horária de 220 horas/mês) poderia fazer sentido se a proposta elaborada pela Seade utilizasse a unidade de medida “meses”, mas essa hipótese não se verifica na situação em exame. Também foi descabido o procedimento, adotado pela defesa, de considerar integralmente os meses de agosto/1999 e de dezembro/1999, como se o período de execução tivesse sido de 1/8/1999 a 31/12/1999.

20.9. Ante o exposto, considerado que os argumentos da defesa não foram suficientes para descaracterizar o superfaturamento apontado no Despacho do Relator à peça 67, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela Fundação Seade. Por esta razão, opina-se no sentido de que essa responsável seja condenada em débito, solidariamente com os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

20.10. Por fim, considerando o entendimento vigente, mencionado no item 18.3 desta instrução, no sentido da prescrição decenal da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência acerca dessa matéria.

#### Citação dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

21. Os Srs. Walter Barelli, Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo à época dos fatos, e Luís Antônio Paulino, Coordenador Estadual do Sine/SP à época dos fatos, foram citados solidariamente com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), tendo em vista a ocorrência de superfaturamento no Contrato Sert/Sine 23/99, firmado entre a Sert/SP e a Seade, materializado pela incompatibilidade entre as horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução do projeto, conforme o item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12) – itens 7 a 11 do Despacho do Relator (peça 67, p. 2).

21.1. O ofício de citação do Sr. Luís Antônio Paulino assinala (peça 72):

2. O débito é decorrente da solicitação de providências necessárias para a contratação da Fundação Seade, em face da proposta de trabalho apresentada pela referida instituição para o desenvolvimento do Projeto Especial denominado “*Reconversão profissional a partir dos resultados da Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – PAEP*”, sem proceder à verificação da compatibilidade do preço ofertado, o que deu causa à prática de superfaturamento no Contrato Sert/Sine 23/1999, especificamente na quantidade de horas dos profissionais Analista e Preparador de Dados para a execução do objeto.

21.2. O ofício de citação do Sr. Walter Barelli assinala (peça 73):

2. O débito é decorrente da ratificação da dispensa de licitação declarada pelo Chefe de Gabinete e, na sequência, ter assinado o Contrato Sert/Sine 23/1999, sem proceder ou determinar que a instância técnica competente procedesse à verificação da compatibilidade do preço ofertado pela Seade, o que deu causa à prática de superfaturamento no ajuste, especificamente na quantidade de horas dos profissionais Analista e Preparador de Dados para a execução do objeto.

22. Nos itens a seguir, proceder-se-á à análise conjunta da argumentação que constitui o cerne das defesas, de mesmo teor, apresentadas por esses responsáveis (peças 77 e 84).

#### Síntese dos argumentos apresentados

23. Inicialmente, a defesa desses responsáveis, à semelhança da defesa da Fundação Seade, faz referência ao Acórdão 5.926/2016-TCU-1ª Câmara, sustentando que trataria de situação análoga à examinada nestes autos, envolvendo os mesmos responsáveis, objeto e programa (PEQ/1999). Também invoca a prescrição dos fatos aqui tratados, vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de cinco anos.

23.1. Quanto ao mérito, argumenta que não existiria nexo de causalidade entre a suposta conduta ilícita e o dano. Nesse sentido, afirma que:

a) toda a execução do PEQ/1999 estava condicionada às diretrizes do Ministério do Trabalho, e o Plano de Estadual de Qualificação - PEQ, construído em consonância em essas diretrizes e aprovado por instâncias tripartites (Comissões Municipais de Emprego e Comissão Estadual de Emprego), encerrava-se dentro dos limites estabelecidos pelos termos legais;

b) os projetos aprovados tinham sua execução subordinada a uma supervisão externa, realizada por instituição contratada para esse fim, que no âmbito do PEQ era a Uniemp (Instituto do Fórum Permanente Universidade-Empresa criado no âmbito da Unicamp - Universidade Estadual de Campinas);

c) a efetivação dos pagamentos estava sujeita a trâmites alinhados com as diretrizes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado de São Paulo e vinculada ao relatório da Uniemp (que teria atestado a execução dos cursos de qualificação profissional do PEQ/1999), cuja cópia estaria em poder do MTE, no processo de prestação de contas da Sert/SP àquele Ministério.

23.2. A defesa também transcreve excertos do relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-TCU-Plenário, a fim de contextualizar a situação à época dos fatos tratados na presente TCE e esboçar a realidade vivida pelos órgãos, agentes e entidades que participaram do Planfor em 1999, argumentando que as irregularidades constatadas não teriam decorrido de dolo ou culpa dos executores do contrato, mas sim de uma série de fatores externos, tais como: falta de estrutura adequada para a fiel execução e fiscalização do Planfor, edição de normas inadequadas e ausência de conhecimento técnico acerca do programa por parte da Administração Pública.

23.3. Por fim, transcreve excertos de depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas arroladas no Procedimento Administrativo 444/2007, instaurado no âmbito da Sert/SP a fim de apurar a responsabilidade de servidores e gestores. Com base nesses depoimentos, a defesa pretende comprovar que as condutas assumidas pelos responsáveis da Sert/SP não derivaram de vontade própria, mas seguiam as diretrizes definidas no âmbito do Ministério do Trabalho.

#### Análise

23.4. Inicialmente, cabe esclarecer que a situação verificada no processo TC 013.989/2014-6, em cujos autos foi proferido o Acórdão 5.926/2016-TCU-1ª Câmara, é distinta da tratada nos presentes autos, conforme exposto no item 20.1 desta instrução, haja vista que as ocorrências que ensejaram a citação dos responsáveis naquele processo eram outras. Portanto, não cabe a aplicação do precedente invocado pela defesa à situação tratada nestes autos.

23.5. Além disso, observa-se que a situação tratada nestes autos também é distinta da verificada no processo TC 003.190/2001-5, em cujos autos foi proferido o Acórdão 5/2004-TCU-Plenário, também invocado pela defesa. Conforme assinalado no item 4 do voto condutor daquele acórdão, constatou-se a inexistência de débito naquela TCE. Por outro lado, conforme exposto nos itens 20 a 20.10 desta instrução, os argumentos apresentados pela Fundação Seade não foram suficientes para descaracterizar o superfaturamento (débito) apurado no presente processo.

23.6. Ademais, vale assinalar que os aspectos relativos à prescrição foram tratados nos itens 18 a 18.4 desta instrução, aos quais nos reportamos. Verifica-se que a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva nesta TCE, já assinalada no item 17 do Despacho do Relator (peça 67, p. 4), constitui óbice à aplicação de penalidades aos responsáveis, mas em nada prejudica o prosseguimento do processo com vistas ao ressarcimento do débito, tendo em vista a imprescritibilidade das ações de ressarcimento de danos ao erário.

23.7. Com relação aos depoimentos que teriam sido prestados por testemunhas no âmbito da Sert/SP no Procedimento Administrativo 444/2007, cabe assinalar que os respectivos termos de lavratura não constam deste processo e também não foram apresentados juntamente com a defesa ora analisada. Mas, ainda que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar a regular consecução do objeto pactuado. Afinal, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão somente a existência da declaração, mas não o fato declarado (Acórdãos 3.417/2014-Plenário, 3.210/2014-Plenário, 4.305/2014-1ª Câmara, 2.789/2014-2ª Câmara, dentre outros).

23.8. Quanto ao argumento de que o relatório do Instituto Uniemp (entidade contratada pela Sert/SP para acompanhamento e supervisão) teria atestado a execução do projeto, cabe assinalar que a citação dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino (peças 72 e 73) não questiona a execução do Contrato Sert/Sine 23/99, mas sim o superfaturamento decorrente da incompatibilidade nos quantitativos de horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados, já evidenciada na planilha de custos constante na proposta elaborada pela Seade (peça 1, p. 152) que embasou a celebração do referido contrato, razão pela qual o mencionado relatório, ainda que constasse dos presentes autos, não contribuiria para a defesa dos responsáveis.

23.9. Registre-se ainda que, embora as condutas relatadas nos itens 21.1 e 21.2 desta instrução tenham sido praticadas pelos responsáveis (peça 1, p. 158, 170 e 179) com base no Parecer Técnico 6/99 (peça 1, p. 155-157) e no Parecer Jurídico CJ 153/99 (peça 1, p. 163-169), os elementos presentes nos autos indicam que os referidos pareceres não trataram adequadamente da questão da compatibilidade do valor constante da proposta elaborada pela Seade (peça 1, p. 152) com o preço praticado no mercado. Conforme exposto no item 20.2 desta instrução, constam nos autos apenas documentos relativos a valores de remuneração de categorias profissionais, não havendo análise dos quantitativos de horas previstas (dedicadas) dos recursos humanos envolvidos no projeto. Por conseguinte, os mencionados pareceres não mencionam a incompatibilidade entre as horas previstas (dedicadas) dos profissionais Analista e Preparador de Dados e a carga horária possível considerando o número de dias úteis previstos durante o prazo de execução, ocorrência que somente veio a ser apontada no item 28 do Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 11-12).

23.10. Vale assinalar que o fato de os atos praticados pelo Sr. Luís Antônio Paulino à peça 1, p. 158, e pelo Sr. Walter Barelli à peça 1, p. 170 e 179, terem sido precedidos de manifestações favoráveis da área técnica (peça 1, p. 155-157), no primeiro caso, e das áreas técnica e jurídica (peça 1, p. 155-157 e 163-169), no segundo caso, constitui circunstância atenuante, mas não tem o condão de elidir as suas responsabilidades como autoridades competentes incumbidas de se manifestarem quanto à prática desses atos. Em regra, pareceres técnicos e jurídicos não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do conteúdo desses documentos.

23.11. Ante o exposto, considerado que os argumentos da defesa não foram suficientes para elidir as irregularidades a eles atribuídas, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino. Por esta razão, opina-se no sentido de que suas contas sejam julgadas irregulares e condenados em débito os responsáveis, solidariamente com a Fundação Seade.

23.12. Por fim, considerando o entendimento vigente, mencionado no item 18.3 desta instrução, no sentido da prescrição decenal da pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência acerca dessa matéria.

## CONCLUSÃO

24. Considerando que o Despacho do Relator à peça 67 determinou apenas a citação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, propõe-se excluir desta relação processual os demais arrolados na presente TCE, Srs. Nassim Gabriel Mehedff e Pedro Paulo Martoni Branco.

25. Em face da análise promovida nos itens 21 a 23.12, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito que lhes foi imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito, solidariamente com a Fundação Seade.

26. Em face da análise promovida nos itens 16 a 20.10, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a ela atribuída. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito que lhe foi imputado e inexistem nos autos elementos que demonstrem a ocorrência de excludentes de culpabilidade. Desse modo, propõe-se que essa responsável seja condenada em débito, solidariamente com os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino.

27. Por fim, vale ressaltar que o Contrato Sert/Sine 23/99 vigeu de 27/8/1999 a 31/12/1999, período em que ocorreram as impropriedades. Por sua vez, o Despacho do Relator que ordenou a citação dos responsáveis (peça 67) é datado de 13/12/2016, transcorrendo prazo superior a dez anos. Desse modo, propõe-se que não seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a ocorrência da prescrição punitiva, na linha do deliberado no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I- excluir da relação processual os Srs. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34) e Pedro Paulo Martoni Branco (CPF 610.777.398-34);

II- com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, julgar irregulares as contas do Sr. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e do Sr. Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), ex-Coordenador Estadual do Sine/SP, condenando-os, em solidariedade, com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - Seade (CNPJ 51.169.555/0001-00), ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
35.664,21	22/9/1999
35.664,21	2/12/1999
35.664,21	30/12/1999
105.246,77	11/1/2000

Valor atualizado até 24/3/2017 (com juros) - R\$ 1.593.310,61 (peça 86)

III- autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, se solicitado for, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, e fixar o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

IV- autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

V- encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em São Paulo, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis;

VI- encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), ou aos órgãos que, eventualmente, lhes hajam substituído.

Secex/SP, em 24 de março de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Helder W. S. Ikeda

AUFC – Mat. 3084-8