



**TC 013.541/2014-5**

**Tipo:** Tomada de Contas (Recurso de Reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade).

**Recorrente:** Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (CNPJ 51.169.555/0001-00).

**Advogado:** Lia Cruz Moura (OAB/SP 310.542) e João Carlos Macruz (OAB/SP 90.603), procuração à peça 79.

**Interessado em sustentação oral:** Não há.

**Sumário:** Tomada de Contas Especial (TCE). Planfor. Irregularidades em processo licitatório. Superfaturamento. Incompatibilidade de horas trabalhadas. Contas irregulares. Débito. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Preliminar. Súmula TCU 282. Imprescritibilidade de débito decorrentes de acórdão condenatórios do TCU. Mérito. Ausência de novos elementos que comprovassem que o critério do débito se baseou em informações documentais errôneas. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, Seade (peça 96), contra o Acórdão 1.730/2018-TCU-Primeira Câmara (peça 91), retificado, materialmente, pelo Acórdão 4.508/2018-TCU-Primeira Câmara (peça 98) e mantido pelo Acórdão 5.574/2018-TCU-Primeira Câmara (embargos de declaração – peça 117).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondente à concessão do efeito suspensivo recursal):

(...)

**9.1. com fundamento nos arts. 1º, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19, caput, e 23, inciso III, da mesma Lei, julgar irregulares as contas dos Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir da data correspondente até o efetivo recolhimento, na forma da 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**



**9.2. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data das notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia, acrescida dos encargos legais cabíveis, aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);**

**9.3. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;**

9.4. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU);

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, aos Srs. Nassim Gabriel Mehedff e Pedro Paulo Martoni Branco, à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) e à Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP);

9.8. encaminhar cópia desta deliberação 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.

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/Ministério do Trabalho), em razão de irregularidades na execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/1999-Sert/SP (peça 1, p. 57-67), 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 profissional, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

2.1. Como desdobramento do mencionado convênio, a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP) firmou o Convênio Sert/Sine 23/1999 com a Seade, no valor de R\$ 505.839,00 (peça 1, p. 174-179). A pactuação tinha por objeto oferecer um panorama da situação econômica das empresas e seus novos processos produtivos por atividade e região para instrumentar a Sert/SP a desenvolver programas de qualificação e reconversão profissional.

2.2. Após o trâmite do processo em sua fase interna (peças 1-4), os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo (Secex/SP) que, ao final, propôs o arquivamento dos autos (peças 63-65). O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) deu parecer propondo encaminhamento diverso, qual seja, audiência de um dos responsáveis (peça 66).

2.3. Dissentindo dos pareceres retrocitados, o relator *a quo*, Ministro Benjamin Zymler, propôs que fossem citados dois responsáveis e a empresa responsável pela execução do contrato, Seade, nos seguintes termos (peça 67, p. 3):

(...) determino a citação dos responsáveis indicados para que apresentem alegações de defesa e recolham aos cofres do Fundo de Amparo ao Trabalhador as quantias especificadas a seguir, tendo em vista a ocorrência de superfaturamento no Contrato Sert/Sine 23/1999, firmado 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), 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):



11.1.1. Sr. Luís Antônio Paulino, então Coordenador Estadual do Sine/SP, por ter solicitado 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.

11.1.2. Sr. Walter Barelli, então Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), por ter ratificado a 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.

11.1.3. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), **por ter, na condição de contratada, 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.**

11.2. Débito:

Data Valor

22/9/1999 35.664,21

2/12/1999 35.664,21

30/12/1999 35.664,21

11/1/2000 105.246,77. [Grifei]

2.4. Sobreveio as alegações de defesa da mencionada fundação à peça 85. A Secex/SP, após analisá-las, propôs, em pareceres uniformes, que as suas contas fossem julgadas irregulares, com a condenação dela, em solidariedade com outros responsáveis, em valor de débito correspondente às parcelas imputadas em sua citação (peças 87-89). O Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU) anuiu ao encaminhamento proposto pela unidade técnica de origem, acrescentando que também fossem julgadas irregulares as contas da Ceade (peça 88).

2.5. Acolhendo aquelas proposições, foi prolatado o Acórdão 1.730/2018-TCU-Primeira Câmara, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame, o qual foi retificado pelo Acórdão 4.508/2018-TCU-Primeira Câmara. A empresa Seade, interpôs recurso de embargos de declaração (peça 104) o qual foi conhecido e rejeitado por meio do Acórdão 5.574/2018-TCU-Primeira Câmara.

2.6. Irresignada com esses julgados, a empresa executora, ora recorrente, interpõe o presente recurso de reconsideração, o qual se passa a analisar.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 135-136) em que se propôs o conhecimento do recurso com concessão de efeito suspensivo aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 138), aquele exame foi ratificado pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas.

## EXAME DE MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar:

---



a) em sede preliminar, se o débito imputado à empresa solidária está prescrito. Subsidiariamente, se os presentes autos devem ser suspensos até que seja decidido o mérito do Tema 897 de repercussão geral que foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 852.475; e

b) no mérito, se há superfaturamento apto a fundamentar imputação de débito à recorrente e o julgamento de suas contas irregulares.

## **5. Prescrição quinquenal**

5.1. A recorrente requer que seja reconhecida a prescrição do débito ou, subsidiariamente, a suspensão dos autos tendo em vista que (peça 96, p. 2):

a) transcorreram mais de 13 anos desde a apresentação da proposta de preços o que está muito além da prescrição prevista no Decreto 20.910/1932;

b) o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral no RE 852.475 (Tema 897), ementada nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA; e

c) caso assim não se entenda, que seja sobrestado o feito, aguardando-se o julgamento do mencionado tema.

### **Análise:**

5.2. De início, cumpre mencionar que as disposições de prazos prescricionais constantes no Decreto 20.910/1932 não se aplicam na processualística do TCU conforme o enunciado de diversos precedentes já decididos sobre essa questão:

a) Acórdão 2.279/2007-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro Guilherme Palmeira):

A prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/1932 não se aplica aos casos em que o TCU responsabiliza determinado agente por ato de que resulte dano ao erário, uma vez que tem como objeto as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem como todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal;

b) Acórdão 825/2014-TCU-Segunda Câmara (relatoria do Ministro José Jorge):

Não se aplicam aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (Lei 9.873/1999), ou que disciplinam a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, (Decreto 20.910/1932). Com relação a cobrança de débito, são imprescritíveis as ações de ressarcimento em favor do erário;

c) Acórdão 828/2013-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

Ante a inexistência de normativo específico acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, aplicam-se aos processos de controle externo as regras gerais do Código Civil, e não as da Lei 9.873/1999 e do Decreto 20.910/1932. No caso de atos irregulares praticados à luz do Código Civil de 1916, aplica-se a regra intertemporal do art. 2.028 do Código Civil de 2002.

5.3. Quanto ao tema de repercussão invocado pela recorrente (Tema 897), há que se assinalar que, igualmente, não é aplicável à processualística do TCU, haja vista tratar de assunto afeto às ações civis públicas intentadas pelo Ministério Público, cujo objeto seja o ressarcimento de valores ao Erário pela via judicial. A atuação deste Tribunal tem previsão constitucional e natureza diversa à das

---

ações civis públicas, de sorte que o julgamento de mérito sobre o mencionado tema pelo STF não tem efeitos sobre os processos do TCU.

5.4. De se salientar ainda que, no ordenamento jurídico brasileiro, vigora o princípio de independência de instâncias, desassociando a atuação judicial do órgão ministerial e o controle administrativo afeto a este Tribunal, conforme se extrai, por exemplo, do entendimento do Acórdão 344/2015-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), *verbis*:

A independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa. Apenas a sentença absolutória no juízo penal fundada no reconhecimento da inexistência material do fato tem habilidade para repercutir no TCU e afastar a imposição de obrigações e sanções de natureza administrativa.

5.5. Assim sendo, não há razão para reconhecer, como deseja a recorrente, nem a incidência de prescrição quinquenal, nem o pedido subsidiário de sobrestamento dos autos.

5.6. Por fim, no âmbito deste Tribunal, a discussão referente à prescrição sobre o débito já se encontra pacificada, nos termos da Súmula TCU-282: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

## 6. Superfaturamento

6.1. A recorrente assevera que não persiste dano ao Erário uma vez que (peça 96, 3-9):

a) conforme consta de diversos excertos na peça 61 (item 33-38), este Tribunal “(...) reconheceu a existência de sobrepreço, e não de superfaturamento, sem qualquer prejuízo ao Erário uma vez que a Fundação SEADE ofertou na época o menor preço global para contratação, em comparação as outras instituições, o que denota que detinha o menor preço para o contrato”;

b) em outro trecho dos autos, fica evidenciado que não houve superfaturamento, pois houve equívoco da quantidade de horas atribuídas à equipe técnica (vide peça 2, p. 312-325);

c) além disso, foi realizada pesquisa de preços por parte da Sert/SP e os preços pesquisados eram compatíveis com os de mercado. O Parecer CJ 35/99 (peça 1, p. 162-168) e o Parecer Técnico 6/99 (peça 1, p. 154-156) atestam a regularidade da contratação;

d) por fim:

(...) uma vez que o processo administrativo que deu origem à contratação pertence a SERT/SP, não foi possível à defesa juntar a integralidade das propostas apresentadas, mas tão somente mencionar a compatibilidade dos valores ofertados, extraindo as informações dos documentos constantes do processo de Tomada de Contas Especial, mas que indubitavelmente retratam os valores apresentados, já que assim mencionados pelo órgão jurídico incumbido de analisar o pedido de contratação e área interna da SERT, motivo pelo qual reitera-se o pedido de reconsideração da decisão.

### Análise:

6.2. Esses argumentos não devem ser acolhidos.

6.3. Inicialmente importa esclarecer que, ao contrário do alegado pela recorrente, este Tribunal não reconheceu a inexistência de prejuízo ao Erário. Os excertos da peça 61, transcritos pela recorrente, dizem respeito ao primeiro posicionamento da Secex/SP, antes do despacho do relator *a quo*, que determinou a citação da recorrente (peça 67) e, como parecer, tem teor meramente opinativo e não vinculativo das decisões deste Tribunal, a exemplo do entendimento de que se extrai do Acórdão 78/2017-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Bruno Dantas):

---

Eventual divergência entre o juízo do relator, explicitado no voto, e os pareceres constantes do relatório não necessariamente implica a existência de contradição na deliberação. A instrução da unidade técnica e o parecer do Ministério Público junto ao TCU não vinculam o relator, que pode ou não adotar as análises técnicas como razões de decidir.

6.4. Ainda nesse contexto, a unidade técnica de origem reviu seu posicionamento anterior e entendeu que o débito restava suficientemente caracterizado, com base no pagamento de horas extras além do factualmente possível, à luz do que consta à peça 87, p. 6-7, considerações essas ratificadas pelos diretor e secretário da Secex/SP (peças 88-89):

(...)

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?**

[vide tabela à peça 87, p. 7]

6.5. Em relação ao equívoco quanto ao lançamento das horas em discussão, apreciados os elementos constantes nos autos, não se verificam provas que deem suporte a esse tipo de alegação, a qual foi rebatida pela unidade técnica de origem (peça 87, p. 7-8) e que a presente análise ratifica, *ipsis literis*:

(...)

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:

[vide tabela à peça 87]

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.

6.6. Outro argumento da recorrente foi de que os preços estavam dentro daqueles praticados no mercado. No entanto, não há qualquer controvérsia quanto a esse fato e essa linha de defesa não pode ser acolhida, pois o fundamento das parcelas de débito imputadas à recorrente diz respeito ao lançamento de horas diárias que teriam sido trabalhadas em percentual superior a 100%.

6.7. Assim, à míngua da omissão em suas razões recursais, reitera-se que competiria à recorrente apresentar comprovantes documentais que fossem aptos a comprovar o lançamento errôneo das horas trabalhadas, de forma a operar efeitos impeditivos, modificativos ou extintivos dos fundamentos constituidores do débito, nos termos do entendimento de que se extrai do Acórdão 1.522/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler):

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC), aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.

## **CONCLUSÃO**

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) até o presente momento, vigora o entendimento sumulado deste Tribunal de que o débito imputado aos responsáveis pela gestão de recursos públicos federais é imprescritível, nos termos da Súmula TCU 282; e

b) o fundamento para imputação do débito à recorrente resta assente no pagamento, acima do factível, de horas extras aos profissionais alocados para a execução do objeto do convênio e como não foram apresentados argumentos ou novos elementos que descaracterizassem o referido achado, não há razão para desconstituir seu valor, parcial ou totalmente.

7.1. Com base nessas conclusões, superando a preliminar invocada pela recorrente e não havendo razão jurídica para o sobrestamento destes autos, propõe-se que seja negado provimento ao recurso.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência à recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de São Paulo do acórdão que vier a ser proferido.



TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 19/7/2019.

Ricardo Luiz Rocha Cubas

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 3149-6

(Assinado Eletronicamente)