TC 013.989/2014-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Entidades/Órgãos do governo do estado de São Paulo

Responsáveis: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados/Seade (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 ou Procurador: Antonio Perilo de Sousa Teixeira Netto, OAB/DF 21.359, e outros (peça 46, p. 3); Ronaldo de Almeida, OAB/SP 236.199 (peças 61 e 69); Márcia Jungmann Cardoso Nogueira, OAB/SP 86.194, e outros (peça 64)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE), em razão de irregularidades na execução do Contrato Sert/Sine 72/99, celebrado 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), com a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados ao estado de São Paulo por meio do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP.

HISTÓRICO

2. Em 4/5/1999, a União, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e o estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (Sert/SP), celebraram o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 16-26), 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).

3. Na condição de órgão estadual gestor do citado Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99, 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, com o objeto comum, em sua maioria, de cooperação técnica e financeira para a execução das atividades de qualificação profissional, por meio de cursos de formação de mão de obra.

4. Nesse contexto, foi firmado o Contrato Sert/Sine 72/99 (peça 1, p. 165-170) entre o estado de São Paulo, por intermédio da Sert/SP, e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, no valor de R$ 333.938,00 (“Valor e Recursos Orçamentários”, cláusula terceira, peça 1, p. 167), com vigência no período de 26/11/1999 a 31/12/1999 (“Prazo de Vigência e Execução”, cláusula segunda, peça 1, p. 166), objetivando oferecer à Sert a produção de indicadores e tabulações especiais que possibilitassem acompanhar as características da força de trabalho, da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

população desempregada e dos postos de trabalho criados naquele período, informações que, desagregadas regionalmente, permitiriam orientar e avaliar as políticas de geração de renda e reconvenção profissional no estado e em suas regiões ("Objeto", cláusula primeira, peça 1, p.165)

5. Os recursos federais foram transferidos pela Sert/SP à entidade executora por meio dos cheques 1.444 (1ª parcela) e 1.566 (2ª parcela), da Nossa Caixa Nosso Banco S/A, nos valores de R$ 85.334,00 e R$ 248.604,00, depositados em 10/12/1999 e 30/12/1999 (peça 1, p. 180 e 184), respectivamente.

6. 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, conforme consta da Nota Técnica 29/DSTEM/SFC/MF, de 20/9/2001 (peça 1, p. 4-15).

7. 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 72/99, conforme o Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, datado de 3/3/2009, e o Relatório de Tomada de Contas Especial, datado de 12/6/2013 (peça 2, p. 5-37 e peça 3, p. 134-146).

8. Ao final, o GETCE apurou débito correspondente ao valor total repassado pela Sert/SP à entidade executora (R$ 333.938,00), arrolando como responsáveis solidários: Seade (entidade executora), Pedro Paulo Martoni Branco (diretor-executivo da entidade executora 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, da Sert/SP) e Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego). Em síntese, as principais irregularidades imputadas aos responsáveis foram as seguintes:

Responsáveis	Principais irregularidades
Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (entidade executora); e Pedro Paulo Martoni Branco (diretor da entidade executora à época dos fatos).	Inexecução do Contrato Sert/Sine 72/99 em decorrência da ausência de comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da realização das despesas do objeto do contrato; superfaturamento.
Walter Barelli (ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo); e Luís Antônio Paulino (ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP).	Inexecução do Contrato Sert/Sine 72/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem a efetiva comprovação da realização dos serviços e inobservância das formalidades e requisitos assumidos no contrato; contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.
Nassim Gabriel Mehedff (ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego).	Inexecução do Contrato Sert/Sine 72/99, e por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, decorrente de fiscalização deficiente dos recursos repassados à Sert/SP.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

9. Em 5/12/2013, a TCE foi encaminhada à Controladoria-Geral da União, que emitiu o Relatório de Auditoria 75/2014 (peça 4, p. 214-217) e o Certificado de Auditoria 75/2014 (peça 4, p. 220), concluindo no mesmo sentido que a SPPE/MTE. O Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 75/2014 concluiu pela irregularidade das presentes contas (peça 4, p. 221).

10. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório de Auditoria, no Certificado de Auditoria e no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 4, p. 224).

11. No âmbito deste Tribunal, constatou-se preliminarmente a necessidade de sanear o presente processo (peças 5-6), 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 documentação auxiliar da Tomada de Contas Especial referente ao processo nº 46219.012828/2006-50, relativo ao Convênio MTE/Sefor/Codefat 004/99-Sert/SP e ao Contrato Sert/Sine 72/99 - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) (peças 35-37). Da documentação encaminhada, verifica-se que, por equívoco, foram juntadas a este processo as peças 10-34 e as peças 38-45, que não dizem respeito à presente TCE e, portanto, devem ser desconsideradas.

12. Saneado, então, o processo, propôs-se (peça 51) que os Srs. Walter Barelli, Nassim Gabriel Mehedff e Luís Antônio Paulino fossem excluídos da relação processual, tendo em vista julgados deste TCU. Em relação aos Srs. Walter Barelli, ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino, ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego do Estado de São Paulo, a proposta espelhou-se nos Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, que julgaram suas contas regulares com ressalva, outorgando-lhes quitação, como destacado nos item 20.7 a 20.11 daquela instrução (peça 51). Quanto ao Sr. Nassim Gabriel Mehedff, ex-Secretário da SPPE, este Tribunal, em casos similares (tais como o Acórdão 2.159/2012-2ª Câmara), excluiu a responsabilidade que lhe era imputada, por entender que sua conduta se limitou ao repasse dos recursos do MTE ao estado de São Paulo, não tendo ingerência direta na contratação da entidade executora nem na execução do convênio (peça 51, itens 13-14).

13. A par disso, propôs-se a citação da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados/Seade (CNPJ 51.169.555/0001-00), e de seu presidente à época dos fatos, Sr. Pedro Paulo Martoni Branco (CPF 610.777.398-34) pelas irregularidades lá indicadas (peça 51).

14. Dissentindo, em parte, da proposta apresentada, as instâncias superiores desta unidade (peça 52-53), observaram que o Exmo. Sr. Ministro Relator teria determinado em processos similares, tais como nos processos TC 013.979/2014-0, 013.944/2014-2 e 017.800/2014-5, a inclusão, no rol de citados, dos responsáveis pela celebração e acompanhamento dos ajustes. Desse modo, em linha com o entendimento do i. relator, propuseram a citação solidária dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, responsáveis pela celebração e pelo acompanhamento do Contrato Sert/Sine 72/1999, conforme disposição contida na cláusula 5ª (peça 1, p. 167 e 170) do ajuste, ante as seguintes ocorrências:

a) inexecução do Contrato Sert/Sine 72/99, e, por conseguinte, do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, em virtude de fiscalização deficiente dos recursos repassados à entidade executora, com autorização de pagamento de parcelas sem a efetiva comprovação da realização dos serviços e inobservância das formalidades e requisitos assumidos no contrato;

b) contratação de instituição que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação.

15. Em despacho (peça 54), o i. Relator autorizou a realização das citações na forma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

alvitrada na instrução, com os acréscimos sugeridos pelos dirigentes desta Secex.

EXAME TÉCNICO

16. Antes de passar ao exame dos argumentos apresentados pela defesa, faz-se oportuno contextualizar a jurisprudência desta Corte de Contas para situações assemelhadas à tratada nestes autos e, para tanto, valemo-nos da transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 1.802/2012-2ª Câmara:

> 7. O *Parquet* Especializado, pela ilustre Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, após sintetizar os eventos caracterizados como irregularidades no Relatório da TCE, enfatizar que a proposta da unidade técnica foi pelo recolhimento do total do débito, R$ 123.033,00, à data de 20/12/1999, aos cofres do FAT, contextualizar o pedido de manifestação do MP pelo Relator do processo e historiar como o assunto "execução do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)" vem sendo tratado no âmbito do TCU, assim se manifestou às fls. 325/327 do Principal, Volume 1, quanto à TCE objeto deste processo:
>
> "10. Entre as falhas reputadas de caráter geral e, por isso, gravadas de ressalvas nas contas, podem ser mencionadas as relacionadas com a ausência de procedimento de licitação, a liberação irregular de recursos, o acompanhamento deficiente da execução dos contratos, o descumprimento da legislação, dos editais e dos contratos (tais como falta de comprovação de recolhimento de encargos previdenciários, contratação de instrutores sem vínculo empregatício, conclusão de cursos de treinamento após o término da vigência do contrato).
>
> 11. Entretanto, no tocante ao exame da liquidação das despesas, somente foram afastadas as irregularidades e os correspondentes débitos decorrentes, entre outros motivos, da ausência de documentos comprobatórios, para as situações em que ficou comprovada a execução física do objeto do contrato, conforme consta da ementa do Acórdão 2.204/2008-1.ª Câmara (TC 007.164/2006-4, Ata 23, grifos nossos): 'Julgam-se regulares com ressalva as contas, com quitação aos responsáveis, quando comprovada a execução da avença na forma ajustada, tornando, por conseguinte, insubsistente o débito antes quantificado nos autos, decorrente da ausência de documentos comprobatórios que atestassem o cumprimento do objeto contratual'.
>
> 12. Nessa linha de raciocínio, em grande parte dos processos nos quais se comprovou a execução das avenças, as contas foram julgadas regulares com ressalva, a exemplo dos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005, 998/2005 e 2.027/2008, todos do Plenário.
>
> 13. De forma distinta, nos casos em que não houve evidência da execução contratual e foi reprovada a conduta dos gestores em sede de dolo ou culpa, sob o critério de responsabilidade subjetiva, as contas foram julgadas irregulares, condenando-se os responsáveis em débito, como são os Acórdãos 1.830/2006 (subitem 9.9), 2.343/2006 (subitem 9.8), 487/2008 (subitem 9.8) e 1.026/2008 (subitem 9.6) do Plenário, confirmados também pelo órgão colegiado em sede de recurso de reconsideração pelos Acórdãos 249/2010, 319/2010, 550/2010 e 565/2010.
>
> (...)
>
> 16. Por sua vez, subsiste a parcela de débito no valor de R$ 65.636,20, cujas despesas foram impugnadas em virtude da ausência de documentos probatórios de sua execução. De modo geral, nos julgados precedentes, o TCU considerou aptos a afastar a incidência de débito documentos acostados aos autos que comprovaram a existência dos três elementos fundamentais de qualquer treinamento, quais sejam, instrutores, treinandos e instalações físicas. Esses documentos continham relação detalhada dos alunos aprovados e evadidos, planilhas de notas, registros das aulas realizadas e comprovantes de pagamentos dos encargos previdenciários, restando comprovado o adimplemento do contrato, conforme consta dos votos nos Acórdãos 1.794/2003, 1.911/2003, 86/2005 e 2.027/2008 do Plenário (...)"

17. Em linha com os mencionados precedentes, tem-se buscado, nas TCEs que envolvem a Sert/SP e o Ministério do Trabalho, avaliar a existência de documentos que comprovem a efetiva execução dos serviços ajustados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

Alegações de defesa dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino

18. Os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, ex-gestores da Sert/SP, foram citados solidariamente com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e o Sr. Pedro Paulo Martoni Branco, ex-Diretor Executivo da entidade, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 633 (peça 60) e 634 (peça 58), ambos de 13/3/2015, em virtude das ocorrências descritas no item 14 acima.

19. Cientes, como atestam os Avisos de Recebimento (peça 66 e 68), apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (peças 62 e 70), que, nada obstante apresentadas em peças distintas, possuem o mesmo teor, razão pela qual serão analisadas em conjunto.

Síntese dos argumentos apresentados

20. Inicialmente, a defesa alega a prescrição dos fatos aqui tratados, vez que as supostas irregularidades ocorreram há mais de 5 anos.

21. 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 vinculado 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 ao MTE.

22. A defesa também transcreve excertos do Relatório que fundamenta o Acórdão 5/2004-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 por parte da Administração Pública.

23. 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

24. De início, vale assinalar que os Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino apresentaram defesa junto à CTCE (peça 2, p. 65-70), cujos argumentos foram sumariados, analisados e refutados no capítulo VII do Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 140-141).

25. No tocante às alegações ora apresentadas, a preliminar invocada não merece acolhida, isto porque se aplica ao caso as disposições constantes do artigo 37, §5º, CF/1988, *verbis*: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento".

25.1. Ao excepcionar as ações de ressarcimento, o texto constitucional conduz à conclusão de que referidas ações decorrentes de ilícitos administrativos são imprescritíveis, conforme, aliás, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF.

25.2. Sobre o tema, transcrevo trecho do voto do ministro Benjamin Zymler (Acórdão 2.709/2008-Plenário):

> 2. Avalia-se nesta oportunidade a melhor exegese para o § 5º do artigo 37 da Constituição Federal no que tange às ações de ressarcimento decorrentes de prejuízo ao erário. A redação da citada norma constitucional, conforme demonstram os pareceres emitidos nos autos, proporciona duas interpretações divergentes: a que conclui pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e a que conclui pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento, da mesma forma como ocorre com a pretensão punitiva.
>
> 3. Anteriormente, me perfilei à segunda corrente com espeque na proeminência do Princípio da Segurança Jurídica no ordenamento pátrio. Não obstante, em 4.9.2008, o Supremo Tribunal Federal, cuja competência precípua é a guarda da Constituição, ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, deu à parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal a interpretação de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. O eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:
>
> "No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º, da Constituição de 1988, segundo o qual:
>
> § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.
>
> Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.
>
> Nesse sentido é a lição do Professor José Afonso da Silva:
>
> (...) "A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non sucurrit ius*)".
>
> 4. A temática aqui analisada trata exclusivamente de interpretação de dispositivo constitucional. Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.
>
> 5. Destarte, retifico o meu entendimento e acompanho os posicionamentos do Ministro Marcos Bemquerer Costa e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, ora corroborados pelo Supremo Tribunal Federal.

25.3. Por fim, na sessão de 15/8/2012, esta Corte de Contas aprovou a Súmula TCU nº 282, na qual consta a seguinte orientação: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis"

26. Portanto, opino pelo não acolhimento da preliminar arguida.

27. Quanto ao argumento de que o Relatório do Instituto Uniemp (entidade contratada pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

Sert/SP para acompanhamento e supervisão) teria atestado a execução do objeto contratado, cabe assinalar que o mesmo não consta deste processo e também não foi apresentado juntamente com a defesa ora analisada. Como a alegação apresentada não se fez acompanhar de documentação probatória, incide-se o brocardo de que "alegar e não provar o alegado importa nada alegar".

28. 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. Mesmo que tivessem sido apresentados, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado, 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).

29. Com relação à deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do Contrato Sert/Sine 72/99 e à contratação de entidade que não atendeu integralmente os requisitos legais, mediante indevida dispensa de licitação, ocorrências questionadas nas citações (peças 58 e 60), a defesa não se manifestou expressamente a respeito, alegando tão somente que 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, bem como transcreveu depoimentos de testemunhas arroladas pela Sert/SP no sentido de que "a prestação de contas era analisada pelo corpo técnico da SERT e encaminhada ao gestor, e deste para o coordenador e daí para Gabinete. E ainda que a liberação das parcelas era feita pela Secretaria obedecendo as diretrizes do Ministério do Trabalho" (peça 62, p. 8-9; peça 70, p. 8-9). Malgrado esta omissão por parte da defesa, cumpre analisar as ocorrências.

30. De início, cumpre anotar que a impropriedade relacionada à deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do contrato encontra duas posições neste TCU.

30.1. A primeira, arrimada na jurisprudência do TCU mencionada no item 16 supra, entende que a irregularidade acarretaria apenas ressalvas nas contas. Neste sentido, cito os Acórdãos 2.789/2014, 2.590/2014 e 2.438/2014, todos da 2ª Câmara, nos quais a principal conduta questionada dos citados era o acompanhamento deficiente da execução dos ajustes, o que não impediu que se considerassem suas contas regulares com ressalva. Para ilustrar, destaco que no Acórdão 3.128/2014-TCU-2ª Câmara, ao apreciar embargos de declaração opostos pelo Sr. Luís Antônio Paulino contra o Acórdão 1.744/2014-TCU-2ª Câmara, o TCU acolheu-os com efeitos infringentes, alterando a redação do subitem 9.2 deste último Acórdão para:

> 9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF: 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo e Luís Antônio Paulino (CPF: 857.096.468-49), ex-Coordenador do Sine/SP outorgando-lhes quitação;

30.2. A corrente divergente considera haver grave deficiência na supervisão e no acompanhamento dos convênios e contratos firmados pela Sert/SP, pois os procedimentos adotados estariam em desacordo com as disposições dos ajustes (Acórdãos 4.089/2015, 4.088/2015 e 3.959/2015, todos da 1ª Câmara, de Relatoria do min. Benjamin Zymler). Esta corrente, no que concerne à responsabilização individual dos agentes, entende que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio Paulino, responsável pela autorização dos repasses dos recursos, devem ser rejeitadas, pois os atos de autorização de pagamento não teriam observado cláusulas dos ajustes, o que evidenciaria a sua participação culposa na cadeia causal dos fatos. Já, no respeitante ao Sr. Walter Barelli, compreendeu-se que a sua responsabilidade poderia ser afastada quando restasse caracterizado que sua participação nos fatos limitou-se à assinatura, ou seja, à formalização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

do ajuste. Assim, em não havendo nos autos documentos que permitam aferir que ele atuou nas demais etapas que culminaram o débito, como as liberações dos recursos em si, sua responsabilidade poderia ser excluída.

31. Retratadas as duas posições, antes de examinar as ocorrências apontadas nos ofícios citatórios (peças 58 e 60), insta responder duas questões preliminares:

1º) o produto do contrato era coerente com a finalidade do convênio?

2º) o produto foi entregue e atendeu ao pactuado no contrato?

32. Para responder a estas questões, faremos uma análise da proposta da Seade (peça 1, p. 148-157), que, em última instância, foi o documento que sustentou a contratação e definiu os produtos elaborados, haja vista não constar dos autos projeto ou parâmetros fixados pela Sert/SP para a contratação.

a) o produto do contrato é coerente com a finalidade do convênio?

33. O objeto previsto no Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, celebrado pelo MTE com o Governo do Estado de São Paulo (peça 1, p. 16-26), encontra-se assim descrito:

> 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, visando construir, gradativamente, oferta de educação profissional (EP) permanente, com foco na demanda do mercado de trabalho, articulado à capacidade e competência existente nessa área, contribuindo para o aumento da probabilidade de obtenção de trabalho e de geração ou elevação de renda, permanência no mercado de trabalho, aumento da produtividade e redução dos níveis de desemprego e subemprego.

33.1. A execução do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, por parte do convenente (Sert-SP/Estado de São Paulo), dependia do prescrito no Plano de Trabalho, conforme previu o subitem 3.2.1, da cláusula terceira ("Das Obrigações e Competências") do termo do convênio (peça 1, p. 17). A meta II (desenvolvimento de projetos especiais) do cronograma de execução determinava a utilização de parte dos recursos na execução de projetos especiais, no valor estimado de R$ 2.945.400,00, conforme previsão contida no "Detalhamento da Execução" (peça 1, p. 60). Entre os projetos especiais, chama atenção o subitem "Outros", pois nele consta o título "Tabulações Especiais" (peça 1, p. 74).

33.2. No plano de Trabalho aprovado, consta, ainda, a previsão de que os projetos especiais poderiam ser locais ou gerais. Ressalta-se que o item 2.1 (peça 1, p. 51) consigna a necessidade de produzir indicadores e tabulações especiais sobre as características da população desempregada e a evolução do emprego no estado de São Paulo.

34. Por sua vez, o Contrato Sert 72/99 (peça 1, p. 165-170), celebrado pela Sert/SP e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) teve o seguinte escopo:

> (...) oferecer à SERT, a produção de indicadores e tabulações especiais que possibilitem acompanhar as características da força de trabalho, da população desempregada e dos postos de trabalho criados no período recente. Tais informações, desagregadas regionalmente, permitirão orientar e ou avaliar as políticas e geração de emprego e renda e de reconvenção profissional no Estado e em suas regiões

34.1. A Cláusula 1ª, item 1.2 do Contrato, previa a entrega dos seguintes produtos (peça 1, p. 166):

PRODUTO 1 - Análise da evolução das ocupações que mais cresceram e que mais diminuíram, segundo setor de atividade econômica e por Região Administrativa do Estado de São Paulo, com base nas informações produzidas pelo Ministério do Trabalho;

PRODUTO 2 - Um estudo, com base na PCV, sobre a evolução da PEA, segundo seus

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

componentes demográficos e condições de atividade, entre 1994 e 1998, desagregadas por agrupamentos urbanos no interior do Estado de São Paulo, além das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Santos;

PRODUTO 3 - Tabulações Especiais da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de São Paulo, com conteúdo a ser definitivo pela Sert e com periocidade mensal;

PRODUTO 4 – Balanço anual do mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo a partir das informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED).

35. Considerando que as descrições dos produtos retro mencionados guardam conformidade com a previsão contida no Plano de Trabalho do Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP, conclui-se haver coerência entre o objetivo do Contrato Sert 72/99 e a finalidade do mencionado convênio.

b) o produto foi entregue e atendeu ao pactuado no contrato?

36. A Sert/SP não elaborou projeto básico para contratar os serviços objeto do Contrato Sert/Sine 72/99. Este fato foi relatado pela Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 2, p. 9-10, itens 22-26) e considerado como falha na condução do processo administrativo de contratação da Seade. Diante desta omissão, faremos uma análise comparativa entre a proposta da Seade, cujos produtos prometidos foram descritos no item 34.1, supra, e os produtos efetivamente entregues à Sert/SP.

37. De acordo com a aludida proposta (peça 1, p. 148-157), seriam fornecidos quatro produtos, descritos no item 40, acima.

38. Por meio do Of. Seade 425/99 (peça 1, p. 172), de 30/11/1999, a contratada encaminhou à Sert/SP a primeira parte do produto 3, denominado Tabulações Especiais I, II e III. Na sequência, a contratante atestou o recebimento do serviço prestado, por meio da Informação 233/99 (peça 1, p. 179), e autorizou a liberação dos recursos financeiros relativos à primeira parcela.

38.1. O aludido produto 3 (peça 37, p. 13-126), contém três conjuntos de tabelas, com informações oriundas da Pesquisa Emprego e Desemprego (PED), que compõem as três primeiras tabulações especiais, fornecidas pela Fundação Seade à Sert/SP, no âmbito do projeto "Produção de Indicadores e Tabulações Especiais sobre as Características da População Desempregada e a Evolução do Emprego no Estado de São Paulo", como destacado na introdução do documento.

38.2. Cotejando a descrição do produto consignada na proposta (peça 1, p. 156) e na Cláusula Primeira, item 1.2 do Contrato Sert 72/99 (peça 1, p. 166) com o que foi efetivamente entregue à contratante (peça 37, p. 13-126), pode-se dizer que o entregue se conforma com o pactuado entre as partes.

39. Por meio do Of. Seade 500/99 (peça 1, p. 181), de 23/12/1999, a contratada encaminhou à Sert/SP os seguintes documentos: Evolução das Ocupações Formais no Estado de São Paulo (Produto 2); Comportamento do Mercado de Trabalho no Estado de São Paulo (Produto 3); Tabulações Especiais IV, V e VI (Produto 4); e Tabulações Especiais VII, que contém notas e informações sobre a evolução das jornadas de trabalho/praticadas na Região Metropolitana de São Paulo (Produto 4). Na sequência, a contratante atestou o recebimento dos serviços prestados, por meio da Informação 340/99 (peça 1, p. 183) e autorizou a liberação dos recursos relativos à segunda parcela.

39.1. O produto 2 (peça 2, p. 174-212) objetivou retratar as tendências setoriais e ocupacionais no estado de São Paulo. No campo "Notas Metodológicas", é feita menção explícita à contratante (Sert/SP). Pode-se dizer que foi entregue de acordo com o descrito na proposta da Seade (peça 1, p. 155).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

39.2. A segunda parte do produto 3, Tabulações Especiais IV, V e VI (peça 36, p. 24-60) e Tabulações Especiais VII (peça 36, p. 61-74), contém tabelas, com informações oriundas da Pesquisa Emprego e Desemprego (PED), que compõem o conjunto de tabulações especiais, fornecidas pela Fundação Seade à Sert/SP, no âmbito do projeto "Produção de Indicadores e Tabulações Especiais sobre as Características da População Desempregada e a Evolução do Emprego no Estado de São Paulo", como destacado na introdução do documento. Pode-se dizer que foi entregue de acordo com a proposta da Seade (peça 1, p. 156).

39.3. O produto 4 (peça 1, p. 186-205 – Mercado de Trabalho em 1999 – 1ª versão) descreve a evolução da taxa de desemprego no estado de São Paulo em 1999, contendo informações obtidas na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Nele consta menção explícita ao contratante, bem como o objetivo do trabalho. Entende-se que o produto condiz com as características previstas na proposta da Seade (peça 1, p. 156).

40. Em conclusão, tomando como referência as descrições dos produtos contidas no Contrato Sert-72/99 (Cláusula Primeira – Objeto, peça 1, p. 166-167) e comparando-as com os relatórios encaminhados pela Seade à CTCE (peça 37, p. 13-126; peça 2, p. 174-212; peça 36, p. 24-64; e peça 1, p. 186-205), pode-se dizer que houve cumprimento do pactuado entre a Seade e a Sert/SP.

41. Ademais, instar observar a estrita observância ao cronograma físico-financeiro estabelecido. Com efeito, conforme Cláusulas Segunda, item 2.3, c/c Quarta, item 4.1, do contrato (peça 1, p. 167), os produtos seriam entregues nos seguintes prazos e os pagamentos ocorreriam nos seguintes termos:

> 2.3. - Os serviços objeto deste contrato serão realizados no prazo de conformidade com o Cronograma de Produtos, parte integrante deste Contrato, a saber:
>
> Produto 1 - data de entrega em 23/12/99
>
> Produto 2 - data de entrega em 23/12/99
>
> Produto 3 - data de entrega em 30/11/99 e 23/12/99
>
> Produto 4 - data de entrega em 23/12/99, podendo sua duração ser prorrogada, se houver interesse da SECRETARIA em atualização ou expansão da base de dados fornecida e mediante a formalização em termo aditivo.
>
> (...)
>
> 4.1. O pagamento dos serviços executados será efetuado contra a entrega e aceitação pela SECRETARIA dos produtos assim distribuídos: a) 1ª parcela, no valor de R$ 85.334,00 (Oitenta e cinco mil, trezentos e trinta e quatro reais), mediante apresentação da Primeira etapa do Produto 3, (compreendendo o módulo I das tabulações); b) 2ª parcela, no valor de R$ 248.604,00 (Duzentos e quarenta e oito mil, seiscentos e quatro reais), mediante entrega dos produtos 1, 2, 4, e compreendo o módulo II das tabulações.

42. À vista do relatado nos itens 38 e 39, os produtos foram encaminhados à Sert/SP em 30/11/1999 e 23/12/1999, sendo os pagamentos efetivados em duas parcelas, nos valores de R$ 85.334,00 e R$ 248.604,00, conforme condições fixadas previamente.

43. Em face do exposto, é possível concluir que a) houve cumprimento do objeto; b) a contratante atestou o recebimento dos produtos que lhe foram enviados; c) os produtos guardam conformidade com o estabelecido em contrato.

44. Diante destas considerações, responde-se afirmativamente aos dois quesitos propostos, isto é, o objeto contratado guarda conformidade com o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 16-26), celebrado entre a União e o estado de São Paulo. A par disto, os produtos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

ajustados foram entregues nas condições pactuadas, como sugerem as evidências constantes dos autos.

45. Tecidas estas considerações iniciais, volta-se ao exame das ocorrências assinaladas nos ofícios citatórios (peças 58 e 60).

46. A primeira impropriedade, acompanhamento e supervisão deficientes, foi tratada pela CTCE no Relatório constante da peça 2, p. 17, itens 59-62. Segundo aquela Comissão, apesar dos poderes conferidos à Sert/SP para fiscalização do ajuste, esta faculdade não foi exercida pelos servidores do órgão:

> 62. A falta de elaboração, pela SERT/SP, de um Projeto Básico e da definição do objeto do contrato, aliada ao não exercício da faculdade de fiscalizar a execução dos serviços, ou de, pelo menos, interagir no fornecimento de elementos e questionamentos para a efetiva utilização dos relatórios que seriam produzidos, também são elementos que impedem a validação material dos serviços contratados e pagos.

47. Quanto à definição do objeto, verifica-se que o mesmo se encontra caracterizado na proposta apresentada pela Seade à Sert/SP (peça 1, p. 148-157). Ali estão descritos o objeto, os objetivos, a justificativa, a execução, os produtos, os custos e o cronograma de execução do projeto. Vale dizer, o objeto do contrato restou suficientemente enunciado.

48. No que respeita à ausência de projeto básico, assiste razão à CTCE, eis que não há nos autos qualquer documento emitido pela Sert/SP que tenha orientado à contratação realizada. Nada obstante esta falha, releva destacar que o Parecer Técnico 139/99 (peça 1, p. 142-147), elaborado pela Sert/SP, analisou a proposta oferecida pela Seade. O exame daquele documento revela que a Seade configurou todo o projeto, estabelecendo as informações que seriam disponibilizadas, a metodologia utilizada, as análises pertinentes, o prazo de execução, as etapas e os produtos resultantes. Além dessas definições, a Seade encaminhou o orçamento, no valor de R$ 333.938,00, e o cronograma financeiro do projeto.

49. O aludido parecer alertou que o trabalho proposto visava dar continuidade aos projetos executados nos anos de 1996, 1997 e 1998, ressaltando que os indicadores produzidos pela Fundação transformaram-se em ferramentas fundamentais, para a Sert/SP e para as Comissões Municipais de Emprego, na identificação de demandas de qualificação profissional. A proposta, segundo o parecer, pretendia, dessa maneira, dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos nos anos anteriores. Destacou-se, ainda, que a Seade teria notória especialização na produção destes serviços. Em relação aos preços praticados, ressaltou-se que os mesmos seriam compatíveis com os de mercado. No entanto, não foram juntados aos autos outros orçamentos para comparação e cotejo.

50. Finalizando, a área técnica da Sert/SP concluiu:

> Em função do exposto e da análise do cronograma de execução das atividades e do cronograma financeiro, entendemos que a proposta de trabalho do projeto especial PRODUÇÃO DE INDICADORES E TABULAÇÕES ESPECIAIS SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO DESEMPREGRADA E A EVOLUÇÃO DO EMPREGO NO ESTADO DE SÃO PAULO, apresentado pela Fundação SEADE é de suma importância para a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho – SERT e que por isso somos favoráveis à sua aprovação. (peça 1, p. 144)

51. Destarte, verifica-se que a ausência do projeto elaborado pela Sert/SP, embora possa ser considerada como falha, não causou prejuízo à execução contratual, tendo em visa que a contratada supriu esta lacuna.

52. Como deficiência na supervisão do contrato, aponta-se o pagamento das parcelas, sem que a Fundação houvesse apresentado os comprovantes de recolhimento de encargos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

previdenciários, como previsto nos itens 4.2 e 4.3 da Cláusula Quarta do Contrato 72/99 (peça 1, p. 167):

> 4.2 – O pagamento das parcelas do preço total do presente contrato, conforme especificado nos itens 4.1 desta cláusula, será efetuado pela Secretaria através de ordem de crédito em conta corrente indicada pela Contratada junto a Nossa Caixa Nosso Banco S/A no prazo de 10 (dez) dias da data da apresentação da competente nota fiscal/fatura relativa aos serviços executados e após a expedição do Atestado de Recebimento de Serviços Executados pelo executor técnico responsável pelo projeto.
>
> 4.3 - O pagamento de cada uma das parcelas do preço total ora contratado fica condicionado à apresentação pela CONTRATADA, por ocasião do vencimento de cada fatura acima mencionada do comprovante de quitação dos encargos previdenciários decorrentes da execução do contrato.

53. Tal ocorrência caracteriza inadimplência parcial do contrato. Tratando-se de obrigação acessória, caberia à Sert/SP exigir a apresentação destes comprovantes na época oportuna. Não o fazendo, procedeu com negligência, omitindo-se no dever fiscalizar o correto cumprimento da avença. Contudo, como será demonstrado nos itens seguintes, o objeto do contrato foi cumprido pela contratada. Logo, em não havendo débito relativo ao contrato, entende-se que tal fato enseja ressalvas nas contas dos gestores da Sert/SP.

54. No que concerne à indevida dispensa de licitação, a CTCE entendeu que a impropriedade caracterizou-se pelo não cumprimento das exigências formais previstas no art. 26, incisos II e III da Lei de Licitações (peça 2, p. 7-9, itens 15-21), **verbis**:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
>
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
>
> I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
>
> II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
>
> III - justificativa do preço.
>
> IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados

55. Para as contratações fundamentadas no art. 24, VIII, da Lei 8.666/1993, é necessário que o órgão ou entidade tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência da Lei nº 8.666/1993 e que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

56. A Fundação Seade cuja lei de autorização data de 4/12/1978 (Lei Estadual 1.866) possui, nos termos do art. 3º do seu Estatuto Social (peça 36, p. 104-113), os seguintes objetivos:

> Artigo 3.° - São finalidades básicas da Fundação:
>
> I - coletar, organizar, analisar e divulgar informações técnicas e dados estatísticos;
>
> II - identificar a situação do desenvolvimento econômico e social do Estado, através do levantamento e análise de dados;
>
> III - proceder a análises conjunturais e estruturais, através da realização de estudos e pesquisas, tendo em vista o preparo de indicadores, que subsidiem a ação governamental;
>
> IV - definir metodologias e formas de execução no âmbito da Administração centralizada e descentralizada do Estado, das atividades de identificação, obtenção, seleção e processamento de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

informações técnicas e dados estatísticos, para uso e divulgação pelos diversos órgãos da Administração do Estado, de acordo com os objetivos do Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos - SEADE;

V - acompanhar programas e projetos governamentais e informar sobre o seu andamento;

VI - divulgar, para a sociedade como um todo, informações técnicas e dados estatísticos;

VII - capacitar recursos humanos da Administração do Estado para operação e uso de informações técnicas e dados estatísticos:

VIII - realizar estudos e projetos de sua especialidade, mediante remuneração, excetuados os elaborados para órgãos da Administração do Estado, quando de interesse mútuo; e

IX - desenvolver outras atividades compatíveis com as suas finalidades

57. Verifica-se, então, que a Seade se configura como um centro de produção e disseminação de análises e estatísticas socioeconômicas e demográficas, por meio de pesquisas diretas e levantamentos de informações produzidas por outras fontes.

58. A Procuradoria Geral do Estado, ao apreciar o contrato em comento (peça 1, p. 158-161), entendeu que a dispensa de licitação amparava-se no art. 24, inciso VIII da Lei 8.666/1993, pois a Fundação Seade seria entidade criada pelo estado de São Paulo, anteriormente à Lei Federal 8.666/1993, tendo por finalidade, entre outras, o acompanhamento de programas e projetos governamentais. A par disto, frisou o órgão consultivo que, segundo Parecer Técnico, os preços praticados estariam de acordo com os parâmetros do mercado. Assim, concluiu restar demonstrada a situação ensejadora da contratação direta.

59. Releva observar que o mencionado Parecer Técnico (peça 1, p. 142-147) destacou que a proposta apresentada pela Seade visava dar continuidade a projetos executados nos anos de 96, 97 e 98, que objetivavam subsidiar as ações da Sert/SP na identificação do mercado de trabalho regional. O parecer ressaltou que os indicadores produzidos pela Fundação, principalmente no ano de 98, transformaram-se em ferramentas fundamentais para a Sert/SP e Comissões Municipais de Emprego, na identificação de demandas de qualificação profissional para o ano de 99.

60. Portanto, forçoso concluir que os pareceres retro mencionados motivaram a escolha da contratada, o que afasta a alegada inobservância ao inciso II do art. 26 do Estatuto das Licitações.

61. Quanto à justificativa do preço, o Parecer Técnico 139/99 (peça 1, p. 142-147) mencionou que os valores praticados pela Seade seriam compatíveis com os de mercado: "Os valores apresentados pela Fundação SEADE para o desenvolvimento das etapas constantes do projeto, considerando a equipe envolvida, apresentam coerência em relação aos praticados pelo mercado". Contudo, a administração não juntou aos autos outros orçamentos, caracterizando inobservância ao inciso III, art. 26 da Lei de Licitações, uma vez que os preços não restaram plenamente justificados.

62. Do relatado, observa-se que a deficiência na supervisão e no acompanhamento da execução do objeto do Convênio Sert/Sine 65/99 está mais relacionada às ocorrências que, à luz da jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 1.802/2012-TCU-2ª Câmara), têm ensejado apenas ressalvas nas contas. Como destacado no item 30.1, esta Corte de Contas tem apreciado diversas tomadas de contas especiais relacionadas a convênios/contratos celebrados pela Sert/SP, nos quais a principal conduta questionada dos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino é basicamente a mesma, ou seja, acompanhamento deficiente da execução dos referidos acordos. A título de exemplo, cita-se os Acórdão 3.128/2014, 2.789/2014, 2.590/2014, 2.438/2014, 6.456/2014 e 7.958/2014, todos da 2ª Câmara.

63. Desse modo, considerando que, no caso em exame, a conduta relacionada à deficiência de acompanhamento e fiscalização do contrato não causou prejuízos ao erário; considerando os julgamentos retro mencionados; e considerando que há fortes indícios de que o objeto foi cumprido,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

somos favoráveis a propor o julgamento das contas dos gestores da Sert/SP pela regularidade com ressalvas.

Alegações de defesa da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e do Sr. Pedro Paulo Martoni Branco

64. A Fundação Seade e o Sr. Pedro Paulo Martoni Branco foram citados solidariamente com os Srs. Luís Antônio Paulino e Walter Barelli, por meio, respectivamente, dos Ofícios Secex/SP 606 (peça 57) e 607 (peça 59), datados de 11/3/2015. Ambos tomaram ciência dos expedientes que lhes foram remetidos, conforme atestam os Avisos de Recebimento (peça 63 e 67).

65. A Fundação Seade, por meio de advogado regularmente constituído (peça 71) requereu dilação do prazo inicialmente concedido (peça 72), que, apreciado (peça 73), restou deferido. Na sequência, a entidade apresentou tempestivamente suas alegações de defesa (peça 76-77). Já, o Sr. Pedro Paulo Martoni Branco não apresentou alegações de defesa nem efetuou o recolhimento do débito, deixando transcorrer *in albis* o prazo regimental fixado

66. Malgrado a inação do Sr. Pedro Paulo Martoni, insta afastar dos autos a responsabilidade que lhe foi atribuída. A razão desta proposta arrima-se no fato de o instrumento celebrado entre a Sert/SP e a Seade tratar-se de um contrato e não um convênio, como será explanado nos itens subsequentes. Assim, como o ex-Diretor Executivo da Seade não geriu recursos federais repassados por meio de convênio, não se aplica ao caso em exame o disposto no art. 2º, parte final, da Decisão Normativa-TCU 57/2004. Em igual sentido, já decidiu o i. relator, ao proferir despacho nos autos do processo 013.541/2014-5, em que o responsável também figura no polo passivo do processo.

67. Tecida esta observação, destaca-se que os responsáveis foram citados em decorrência da não comprovação, por meio de documentação idônea e consistente, da efetiva aplicação dos recursos transferidos por meio do Contrato Sert 72/99 – celebrado 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 – nos serviços contratados, considerando os fatos apontados pela Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego no Relatório de Análise da Tomada de Contas Especial, sumariados a seguir:

a) não apresentação dos comprovantes das despesas efetuadas;

b) superfaturamento decorrente da incompatibilidade das rubricas despesas administrativas, salário, encargos e consultoria, impossibilitando aferir seus custos e da ausência de produtos previstos;

c) não apresentação dos comprovantes de quitação dos encargos previdenciários decorrentes da execução do contrato 72/99, impedindo o estabelecimento do nexo entre a execução do objeto do contrato e os documentos de quitação, infringindo o subitem 4.3 (cláusula quarta) do contrato.

Síntese e análise dos argumentos apresentados

68. Antes de proceder ao exame das alegações apresentadas, impende ressaltar que o instrumento usado pela Sert/SP para a utilização dos recursos federais repassados por meio do convênio foi um contrato, não um subconvênio, de modo que a contratada, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), não tinha obrigação legal nem contratual de trazer os comprovantes de despesas pertinentes à execução do objeto contratual. Vale dizer, a contratada, como ocorre em qualquer ajuste amparado na Lei 8.666/1993, somente possuía o dever de entregar a prestação pactuada, no caso, os produtos especificados na cláusula primeira do Contrato Sert/Sine 72/99, razão pela qual não cabe a União imputar à contratada um ônus que ela não assumiu.

69. Aliás, o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP permitia ao convenente celebrar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

contratos para executar o objeto da avença, sendo exigido apenas o cumprimento da Lei 8.666/1993 e das demais normas que disciplinam a matéria, conforme a sua cláusula sexta, item 6.3 (peça 1, p. 20).

70. Desse modo, se não foram apresentados comprovantes de despesa com o nível de detalhamento estabelecido na Instrução Normativa-STN 1/1997, no que se refere aos dispêndios realizados no âmbito do Contrato Sert/Sine 72/99, tal situação decorre da natureza do instrumento jurídico usado, que, por constituir um contrato, sujeito à disciplina da Lei 8.666/1993, não exige do contratado a apresentação de prestação de contas.

71. Assim, mister desconsiderar a ocorrência descrita na alínea "a" do item 67 deste relatório, haja vista que a contratante não estava obrigada a apresentar tais documentos.

72. Nas alegações apresentadas (peças 76-77), a defesa sustenta que, na presente tomada de contas especial, há tão-somente presunção de ocorrência de dano ao erário, uma vez que, em nenhum momento, demonstrou-se o valor do prejuízo causado aos cofres públicos. Ademais, argumenta que não houve má fé na aplicação dos recursos. Assim, conclui que, não havendo prejuízo quantificado nem dolo na conduta, devem-se aplicar à situação as regras de prescrição/decadência cujo prazo previsto é de 5 anos, à luz das disposições do art. 174 do Código Tributário Nacional (CTN).

73. Como destacado no item 25, aplica-se ao caso em comento as disposições constantes do artigo 37, §5º, CF/1988, *verbis*: "§5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento". Tal entendimento encontra-se, inclusive, sumulado no âmbito deste TCU (Súmula TCU 282), que assim orienta: "as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

74. Portanto, opina-se pelo não acolhimento da preliminar arguida.

75. No mérito, a defesa postula a exclusão da entidade estadual do polo passivo da presente TCE, pois: a) prestou todos os serviços pactuados no contrato, conforme atesta a documentação constante dos autos; b) a contratante não apresentou qualquer óbice quanto à qualidade e quantidade dos produtos ofertados, aceitando os trabalhos realizados; c) adimpliu todas as obrigações acessórias contratuais; d) recolheu todos os encargos decorrente do contrato, em especial os previdenciários; e e) inexistem indícios mínimos de que a Fundação, seus gestores e funcionários tenham se locupletado dos valores pagos pela Sert/SP em contrapartida aos serviços executados.

76. Conforme exposto nos itens 36-43, verificou-se que: a) a Seade encaminhou os relatórios contratados à Sert/SP; b) a contratante atestou o recebimento dos produtos que lhe foram enviados; c) os produtos entregues guardaram conformidade com o Convênio MTE/Sefor/Codefat 4/99-Sert/SP (peça 1, p. 16-26) e com o estabelecido em contrato. Portanto, concluiu-se que o objeto foi realizado. Desse modo, no que respeita ao cumprimento do contrato, opina-se pelo acolhimento da defesa.

77. Quanto ao suposto superfaturamento, objeto de questionamento nas citações, a defesa não se manifestou expressamente. Mesmo assim, cumpre analisar a ocorrência.

78. Segundo a CTCE, o sobrepreço seria decorrente da incompatibilidade das rubricas despesas administrativas, salário, encargos e consultoria (itens 27 a 36, p. 11-12, peça 2). A conclusão pela sua ocorrência embasou-se, sumariamente, nos seguintes pontos:

a) inexistência de orçamento detalhado para a rubrica "salários", no valor de R$ 95.322,00;

b) O valor das rubricas "encargos", no montante total de R$ 91.509,00, seria superior ao previsto habitualmente nos demais contratos e convênios firmados pela Sert/SP;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

c) O valor da rubrica "consultoria", no montante de R$ 12.000,00, não seria condizente com os "Produtos" apresentados, consistente de reproduções de tabelas trabalhos anteriores (Convênio SEADE-DIEESE), precedidas de poucas notas;

d) as despesas administrativas, num montante total de R$ 48.000,00 (atuais R$ 192.000,00), para cobertura de gastos com "material e processamento de dados" seriam descabidas;

e) o valor da rubrica "Editoração e Impressão", no montante total de R$ 43.550,00, seria incompatível com os relatórios apresentados;

f) previsão indevida de "taxa de administração", no valor de R$ 43.557,00, em desacordo com o art. 8, inciso I, da IN-STN 1/1997, vigente à época.

79. A CTCE analisou os gastos à luz da proposta original da Seade, uma vez que a Sert/SP não elaborou projeto básico, nem apresentou orçamento estimativo. No entanto, como se verifica das ocorrências acima resumidas, a CTCE não trouxe nenhum parâmetro ou pesquisa de preços junto a fornecedores para comparação, limitando-se a qualificar as despesas como "descabidas", "não condizentes" e "incompatíveis". Além disto, considerou irregular a previsão de despesa com taxas de administração, pois vedada pela IN-STN 1/1997. Ocorre que tal norma não pode ser aplicada ao presente caso, pois aqui se trata de contrato, regido pelas disposições contidas na Lei 8.666/1992, e não convênio, disciplinado, este sim, por aquela instrução.

80. Destarte, não há, nos autos, prova do superfaturamento que se pretende imputar aos gestores e fornecedores.

81. Convém recordar que a Seade apresentou a proposta elaborada (peça 1, p. 148-157) à Sert/SP, que, após exame, aprovou-a. Nada obstante o custo do projeto tenha sido estabelecido pela própria contratada, sem que a Sert/SP tenha realizado pesquisa junto a outras instituições, os desembolsos observaram o plano de aplicação e o cronograma financeiro fixado em contrato, não ocorrendo qualquer alteração. Assim, os pagamentos observaram estritamente o pactuado. Assim, não se vislumbra a existência de sobrepreço.

82. No tocante a não comprovação do pagamento de contribuições previdenciárias, a entidade afirmou ter procedido ao recolhimento dos tributos devidos. Todavia, por razões de ordem administrativa, tais pagamentos não foram feitos por projeto e sim pelo todo, sendo certo que as contribuições relativas aos partícipes do projeto estariam incluídas neste universo. Afirma, ainda, não constar, no contrato, a necessidade de recolhimento individual dos encargos sociais. Assere que a Fundação não se encontra inadimplente parcial ou totalmente no que atine aos recolhimentos relativos ao seu quadro funcional, o que demonstraria a lisura de seu proceder.

83. As alegações devem ser acolhidas. As mencionadas guias de recolhimento da Fundação Seade relativas aos meses de outubro/1999 a janeiro/2000, período coincidente como o da execução do contrato cuja vigência pactuada estendeu-se de 26/11 a 31/12/1999, encontram-se acostadas à peça 2, p. 95-97. Tais guias, como alegado, dizem respeito ao quadro efetivo da Fundação e não apenas às pessoas alocadas ao projeto. Embora a forma de demonstração não permita associar os recolhimentos previdenciários aos servidores responsáveis pela condução do contrato Sert/Sine 72/99, mesmo porque não houve discriminação da equipe alocada ao projeto, é certo que, por se referirem a todos os agentes da Fundação, contemplam, também, a parte. Ademais, como destacado nos itens 42-43, a cobrança destes documentos cabia à Sert/SP, que deveria reter o pagamento enquanto os mesmos não fossem apresentados. Trata-se de obrigação acessória que não implicou descumprimento do objeto ou prejuízos ao erário.

84. Em conclusão, opina-se pela exclusão do Sr. Pedro Paulo Martoni da relação processual e pelo julgamento com ressalvas das contas da Fundação Seade.

CONCLUSÃO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.

85. Em face da análise promovida no item 12, propõe-se excluir o Sr. Nassim Gabriel Mehedff da relação processual.

85. Em face da análise promovida no item 66, propõe-se excluir o Sr. Pedro Paulo Martoni Branco da relação processual.

86. Em face da análise promovida nos itens 24-63, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Walter Barelli e Luís Antônio Paulino, de forma que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação a esses responsáveis.

87. Em face da análise promovida nos itens 68-83, propõe-se acolher as alegações de defesa apresentadas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), de forma que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

88. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) excluir da relação processual o Sr. Nassim Gabriel Mehedff (CPF 007.243.786-34), ex-Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego;

b) excluir da relação processual o Sr. Pedro Paulo Martoni Branco (CPF 610.777.398-34), ex-Diretor Executivo da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Walter Barelli (CPF 008.056.888-20), ex-Secretário do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, e Luís Antônio Paulino (CPF 857.096.468-49), ex-Coordenador Estadual do Sistema Nacional de Emprego no Estado de São Paulo - Sine/SP, e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (CNPJ 51.169.555/0001-00), dando-lhes quitação;

Secex/SP, 2ª Diretoria, 12 de fevereiro de 2016.

(*Assinado eletronicamente*)
Sérgio R. Ayres Rocha
AUFC – Mat. 2716-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53573591.