

VOTO

Tratam os autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 4), contra o Acórdão 361/2007-TCU-1ª Câmara em que o TCU examinou a prestação de contas anual do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional no Estado de São Paulo – Senac/SP, relativa ao exercício de 2002.

2. Por meio do referido julgado, este Tribunal julgou regulares com ressalva as contas dos Srs. Abram Abe Szajman, Euclides Carli, Laerte Brentan, Luiz Carlos Dourado, Luiz Francisco de Assis Salgado e Marco Antônio Câmara Pias, bem como expediu determinações ao Senac/SP.

3. A reabertura das contas foi solicitada pelo MPTCU, tendo em vista as irregularidades identificadas em inspeção da Secex/SP, no âmbito do TC 022.255/2007-3, em aquisições de bens e contratações de serviços relativas às obras do Centro Universitário do Campus Santo Amaro do Senac/SP, também conhecido como Campus Universitário Abram Szajman do Senac/SP, durante o período de 2002 a 2008. Tais irregularidades, por não serem até então conhecidas, não foram consideradas por ocasião do julgamento das contas em questão.

4. As mencionadas irregularidades, que justificaram a aplicação da penalidade de multa aos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado e Amílcar Campana Neto, nos valores, respectivamente, de R\$ 40.000,00 e R\$ 30.000,00 (Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara), posteriormente reduzidas, em sede recursal, para R\$ 20.000,00 e R\$ 15.000,00, respectivamente (Acórdão 4.178/2015-TCU-1ª Câmara), foram as seguintes:

a) reiterada ausência ou insuficiência de documentação para justificar aditivos, impossibilitando a aferição da necessidade, razoabilidade e regularidade das alterações promovidas;

b) contratações antieconômicas, em razão da ausência de prévia estimativa de preços para verificar a adequabilidade dos valores oferecidos pelos licitantes, atrelada à baixa competitividade dos convites promovidos pela entidade, já que vinham sendo dirigidos às mesmas empresas, tendo sido constatado que, se as empresas tivessem cotado seus melhores preços em cada um dos convites, não só os valores finais seriam inferiores, mas também o resultado dos certames teria sido diferente;

c) contratações com previsão de pagamento por disponibilidade de mão-de-obra e não por resultado nos processos 12260/2002 e 12132/2002 (contratada a empresa PLM Construções S/C Ltda.) e 12136/2002 (contratada a empresa Fabricato Construtora e Incorporadora Ltda.).

5. O Sr. Amílcar não faz parte do rol de responsáveis deste processo (peça 1, p. 4), não teve suas contas julgadas pelo Acórdão 361/2007-TCU-1ª Câmara, de modo que sua apenação no TC 022.255/2007-3 não repercute neste processo.

6. Por outro lado, a Secex/SP promoveu a audiência do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, tendo em vista que ele figurava como um dos responsáveis pelas irregularidades detectadas no âmbito da inspeção tratada no TC 022.255/2007-3 (peça 4, p. 37-39).

7. A Secex/SP analisou as razões de justificativa apresentadas (peça 5, p. 3-12) e propôs, uma vez caracterizadas as irregularidades em questão, o provimento do recurso em exame para alterar o julgamento das contas do gestor de regular com ressalva para irregulares (peça 4, p. 40-49).

8. Tal proposta contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, naquele momento representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 4, p. 51-54).

9. Em nova instrução, a Secex/SP ratificou seu pronunciamento anterior e alertou para o fato de não mais caber a aplicação da sanção originalmente proposta, uma vez que o gestor já foi apenado pelos mesmos fatos tratados nestes autos, no âmbito do TC 022.255/2007-3.

10. Tal pronunciamento contou com a anuência do MPTCU, neste ato representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 24).

11. Após esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste recurso.

12. De início, deve ser conhecido o recurso, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade.

13. No mérito, concordo com as conclusões da unidade técnica, motivo pelo qual adoto as instruções transcritas no relatório precedente, desde já, como minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

14. No que tange à reiterada ausência ou insuficiência de documentação para justificar aditivos, impossibilitando a aferição da necessidade, razoabilidade e regularidade das alterações promovidas na obra mencionada, tal prática infringiu a Resolução Senac/SP 39/2001, especialmente seus artigos 20 e 21, § 4º.

15. Conforme apontou a unidade técnica, esse procedimento se perpetuou até 2008, quando então o Senac/SP passou a formalizar contratos e termos aditivos.

16. Destaco que a questão foi tratada no voto condutor do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, com cujas conclusões me associo, conforme excerto a seguir transcrito, **verbis**:

33. Quanto à ausência ou à insuficiência de documentação para justificar os aditamentos contratuais contendo acréscimo de itens e quantitativos, verifica-se que assiste razão à Secex/SP em não aceitar as justificativas dos gestores.

34. É de se notar que os responsáveis foram capazes de apresentar justificativas para os acréscimos contratuais em apenas dois, dos sete processos selecionados como amostra e questionados em audiência. Por conseguinte, não há como aferir a necessidade, a razoabilidade e a regularidade das alterações promovidas nos casos não justificados.

35. Conclui-se, assim, que a prática de não motivar as alterações contratuais infringiu o princípio da motivação e obstou o controle de legalidade dos referidos atos. Além disso, há que se ressaltar que tal falha constituiu-se em mais um dos fatores que contribuíram para inviabilizar o controle gerencial da obra realizada pelo Senac/SP.

36. Consequentemente, acolho a análise da Secex/SP como razão de decidir, e adoto a proposta de encaminhamento formulada no sentido da sanção aos responsáveis da penalidade de multa, com fulcro no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

17. Quanto a esse ponto, o gestor limitou-se a declarar que a prática irregular constatada na inspeção deste Tribunal foi superada, já que o Senac passou a formalizar todos os contratos e termos aditivos como procedimento padrão. Não há justificativas para a prática anterior que infringia o próprio regulamento da entidade. Assim, acompanho o entendimento exarado no voto condutor do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, no sentido de não ser possível acatar as razões de justificativa quanto a esse ponto.

18. Com relação às contratações antieconômicas, pertinente colacionar excerto do voto condutor do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, **verbis**:

37. No tocante aos indícios de contratações antieconômicas a seguir expostos, também acolho as análises, incorporando-as às razões de decidir.

38. No processo 58568/2008, relativo ao fornecimento e montagem de estrutura metálica, a equipe de inspeção efetuou comparação dos preços contratados com o Sinapi e obteve indícios de sobrepreço (fls. 22/28-peça 34).

39. Nas justificativas, os responsáveis alegaram que os preços contratados estavam de acordo com o mercado, porém sem apresentar comprovação.

40. Nos novos documentos apresentados mais recentemente, o parecerista contratado pelos responsáveis argumentou que o custo unitário estabelecido pela Secex/SP não considerou os custos de transporte envolvidos nos serviços de “estrutura metálica” e “cobertura metálica”, mas não trouxe a composição auxiliar e documentos que comprovassem os custos extras incorridos, bem como acabou adotando os mesmos custos unitários utilizados pela unidade técnica. Restou à SecobEdificação efetuar o ajuste consistente na inclusão dos encargos complementares junto aos encargos sociais (vide seção II), o que ocasionou decréscimo no sobrepreço originalmente calculado (de R\$ 1.065.450,25 para R\$ 1.025.018,17).

41. Os demais contratos selecionados em amostra junto com o 58568/2008 também apresentaram sobrepreço, como demonstrado na última tabela que integra o relatório supra. Não custa repisar que o sobrepreço nas contratações examinadas será tratado como débito, motivo pelo qual não integra o fundamento para a proposta de aplicação de multa aos gestores.

42. Outro ponto relacionado à antieconomicidade das contratações trata da baixa competitividade dos convites promovidos pela entidade, já que vinham sendo dirigidos às mesmas empresas. Nos contratos 12136, 12132 e 12214, executados por Fabricato, PLM e Assetenge (respectivamente, nas datas base de setembro/2002, setembro/2002 e outubro/2002), havia diversos serviços em comum. A Secex/SP efetuou simulações para verificar o que ocorreria se todas as três empresas, nos três convites, cotassem seus melhores preços. Os resultados constaram do relatório no item I-2.4.

43. As justificativas dos gestores centraram-se na afirmativa de que o Senac/SP vinha aprimorando os procedimentos com a finalidade de evitar a ocorrência.

44. Essas alegações não podem ser aceitas. Como fica claro a partir da comparação entre as tabelas do item I-2.4, se as empresas tivessem cotado seus melhores preços em cada um dos convites, não só os valores finais seriam inferiores, mas também o resultado dos certames seria diferente. Afóra a possibilidade de conluio, que não foi abordada pela equipe de inspeção, a falha indica que a entidade não procedeu à prévia estimativa dos preços com o fito de verificar a adequabilidade dos valores oferecidos pelos licitantes e, assim, efetuar contratações mais econômicas.

45. Fica claro, portanto, que as justificativas oferecidas não podem ser acatadas. Mais uma vez, acolho a análise da Secex/SP e adoto a proposta de encaminhamento formulada no sentido da apenação dos responsáveis com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. Esclareço que a prestação de contas do Senac de 2002, foi reaberta e encontra-se atualmente sobrestada.

46. Por fim, foi constatado pela CGU que o Senac/SP efetuou aquisições de equipamentos de ar condicionado obtendo preços duas vezes mais caros do que aqueles pagos pela empresa intermediadora junto ao fornecedor.

47. Novamente, as justificativas dos gestores não trouxeram explicações razoáveis para a constatação. Não foram apresentadas evidências comprobatórias para a alegação de que os preços obtidos estavam de acordo com o mercado e com as estimativas feitas pela entidade. A afirmação de que os preços incluíam os serviços de instalação não se sustenta, pois a CGU apurou que tais serviços não constaram do contrato. Também não há fundamento para a justificativa dos responsáveis no sentido de que os preços variariam conforme o volume de equipamentos adquiridos, uma vez que a Secex/SP constatou que o acréscimo de 200% nos preços cobrados pela empresa intermediadora em relação ao fornecedor manteve-se uniforme tanto na compra de 2, como na de 179 equipamentos.

48. Diante da falta de documentos que comprovem as alegações, dos valores apurados pela equipe de inspeção e do quadro de descontrole gerencial e normativo da obra, há que se concordar com a unidade técnica quanto à antieconomicidade das contratações em tela. Por conseguinte, não há como dar acolhimento às justificativas.

49. Considerando a similaridade da situação com aquela verificada em outros contratos analisados neste trabalho, penso que há indício consistente de débito. Por essa razão, entendo cabível efetuar-se a conversão em tomada de contas especial, tal como nos demais casos.

19. O responsável não apresentou qualquer documento que corrobore sua afirmação de que os preços contratados foram absolutamente compatíveis com os de mercado ou que possam refutar as conclusões da inspeção realizada.
20. Assim, não há como acatar as razões de justificativa em análise.
21. O último ponto questionado em audiência tratou da contratação de mão de obra com remuneração por disponibilidade, em vez de por resultados, nas contratações de serviços vinculados à execução da obra.
22. Como evidenciou a unidade técnica, em diversas licitações de serviços de construção civil, as empresas deveriam preencher a planilha estabelecida pelo Senac/SP, introduzindo seus preços unitários, que incluíam, além dos preços para cada serviço a ser executado, a indicação do valor do salário-hora de seus empregados. Os novos serviços demandados ao longo da contratação seriam pagos conforme o número de homens-hora disponibilizado.
23. Tal procedimento afronta os princípios da economicidade e da eficiência na forma da jurisprudência desta Corte de Contas que não aprova o pagamento por disponibilidade de mão de obra, conforme Acórdãos 1.570/2009-TCU-Plenário e 1.125/2009-TCU-Plenário.
24. Entretanto, os acórdãos acima mencionados não imputaram multa aos gestores pela prática da irregularidade em questão, motivo pelo qual, na linha adotada pelo Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, também deixarei de fazê-lo.
25. Encontrando-se o processo pautado para julgamento, o Senac/SP fez juntar memorial, no qual intenta rediscutir o mérito do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, proferido em sede de auditoria, nos autos do TC 022.255/2007-3, especialmente a inaplicabilidade do Sinapi em obras anteriores a 2003.
26. Destaco, inicialmente, que o memorial traz argumentos não explicitados nas contrarrazões recursais originalmente apresentadas pelo gestor.
27. De qualquer modo, em relação às contratações antieconômicas, o sobrepreço relacionado à comparação dos preços contratados com o Sinapi não integrou o fundamento para a aplicação de multa no julgamento cujo impacto nas contas da entidade ora se analisa. Tal questão foi tratada como débito, cuja apuração foi encaminhada a processo apartado de tomada de contas especial.
28. A aplicação de multa neste processo, em relação às contratações antieconômicas, decorreu da baixa competitividade dos convites promovidos pela entidade, já que vinham sendo dirigidos às mesmas empresas.
29. Assim, toda a argumentação do recorrente quanto à adequação ou não da aplicação do Sinapi nas contratações anteriores a 2003 não tem pertinência com o julgamento em apreço. Lembro que a questão foi exaustivamente debatida no TC 022.255/2007-3, cujos acórdãos já transitaram em julgado, após a interposição dos devidos recursos pelas partes.
30. Por fim, não encontro fundamento para o pedido formulado em memoriais de novo sobrestamento deste processo, haja vista que a questão já foi amplamente discutida no âmbito do TC 022.255/2007-3, cujos acórdãos já transitaram em julgado. Os demais processos mencionados pelo recorrente se referem às tomadas de contas especiais que apuram o sobrepreço em relação ao Sinapi, matéria estranha a estes autos.
31. Julgo que as irregularidades apontadas nestes autos se revestem de gravidade suficiente para macular a gestão do responsável e justificam o acolhimento do recurso de revisão ora em exame.
32. Considerando que o referido gestor já foi apenado com a sanção de multa, no âmbito do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, pelos mesmos fatos tratados nestes autos, deixou de propor nova penalidade, em atenção ao princípio do **non bis in idem**.



Assim, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de abril de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator