

TC-010.257/2005-9 (Apenso: TC-014.027/2004-9)

Tipo: Prestação de Contas, exercício de 2004 (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional no Estado de São Paulo – Senac/SP.

Recorrente (s): Juliano Seabra Santiago de Oliveira Silva; Amilcar Campana Neto; Artur Mendes Quintella; Marcio Barros Souza; Clairton Martins; Eunilde Lopes de Carvalho; Laercio Fernandes Marques; Ulisses Defonso Matano; Gilberto Garcia da Costa Júnior; Luiz Francisco de Assis Salgado e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional de São Paulo - Senac/SP

Advogado (s) constituído (s) nos autos: Denise Lombard Branco (OAB/SP nº 87.281), Carla Mayrink Santos Moraes (OAB/DF nº 27.789), Walter Costa Porto (OAB/DF), e outros, procuração à pág. 42 da peça 19 e peça 23

Decisão Recorrida: Acórdão 5262/2008-TCU-1ª Câmara, mantido pelo Acórdão 1983/2018-TCU-Plenário.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Prestação de contas. Exercício de 2004. Contratações diretas de forma irregular. Utilização de critério não previsto em edital. Contas irregulares e aplicação de multa individual aos responsáveis. Conhecimento e perda de objeto de recurso de revisão interposto pelo MPTCU. Pedidos de reconsideração. Conhecidos. Razões insuficientes para alterar o juízo. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Juliano Seabra Santiago de Oliveira Silva (peça 9 - R001), Amilcar Campana Neto (peça 10 - R003), Artur Mendes Quintella (peça 11 - R004), Marcio Barros Souza (peça 12 - R012), Clairton Martins (peça 13 - R006), Eunilde Lopes de Carvalho (peça 14 - R007), Laercio Fernandes Marques (peça 15 - R008), Ulisses Defonso Matano (peça 16 - R009), Gilberto Garcia da Costa Júnior (peça 17 - R010), Luiz Francisco de Assis Salgado (peça 18 - R011) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional de São Paulo - Senac/SP (peça 19 - R002) contra os termos do Acórdão

5262/2008-TCU-1ª Câmara (págs. 221 a 223 da peça 2), mantido pelo Acórdão 1983/2018-TCU-Plenário (peça 38).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos este processo da Prestação de Contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-Administração Regional no Estado de São Paulo-Senac/SP, referente ao exercício de 2004.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da Representação objeto do TC-014.027/2004-9, apensada aos presentes autos em cumprimento ao Acórdão n. 1.152/2006 – 2ª Câmara, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. **julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, irregulares as contas dos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Márcio Barros Souza e Clairton Martins, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, do referido diploma legal, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais),** fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida Lei, individualmente, à Sra. Eunilde Lopes de Carvalho Montanino e aos Srs. Juliano Seabra Santiago de Oliveira Silva, Amílcar Campana Neto, Laércio Fernandes Marques, Ulisses Defonso Matanó e Artur Mendes Quintella, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), e ao Sr. Gilberto Garcia da Costa Júnior, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, e do art. 219, inciso II, do Regimento Interno/TCU, as cobranças judiciais das dívidas, caso não atendidas as notificações desta Corte;

9.5. nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, julgar regulares as contas dos demais responsáveis indicados no item 3 acima, dando-se-lhes quitação plena;

9.6. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo – Senac/SP que cumpra o disposto nos arts. 2º, 9º, inciso XI, 10, 11, 13, caput e § 1º, e 40, da Resolução Senac/SP n. 07/2006, em especial que:

9.6.1. abstenha-se de utilizar o instituto da inexigibilidade quando houver viabilidade para licitar (art. 10, da Resolução);

9.6.2. observe que a falta de planejamento relativamente a situações previsíveis não dá ensejo à contratação por dispensa prevista no art. 9º, inciso XI, da Resolução;

9.6.3. atente para a necessidade de justificativas circunstanciadas, inclusive quanto ao preço, relativamente às contratações previstas no art. 11 da Resolução Senac/SP n. 07/2006;

9.6.4. efetue orçamento prévio às licitações, indispensável para se estimar o valor do objeto a ser licitado, os recursos orçamentários, a modalidade licitatória a ser utilizada e, ainda, permitir a análise da adequabilidade dos preços das licitantes (art. 13 da Resolução);

9.6.5. na indicação do objeto da contratação, deixe de definir características e/ou especificações exclusivas ou marcas, salvo se devidamente justificadas e ratificadas pela autoridade competente (art. 13, § 1º, da Resolução);

9.6.6. em caso de cancelamento de licitação, justifique no respectivo processo as razões para esse procedimento, em obediência aos princípios da publicidade e da motivação (arts. 2º e 40 da Resolução);

9.6.7. não utilize, para fins de desclassificação de licitante, critérios não previstos no edital e/ou subjetivos, em cumprimento aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (art. 2º da Resolução Senac/SP);

9.6.8. dispense tratamento isonômico às licitantes, observando que os mesmos critérios devem ser aplicados a todos os interessados (art. 2º da Resolução), evitando o ocorrido na Concorrência n. 108/2004, objeto do TC-014.027/2004-9, em apenso, na qual não foram esclarecidas as seguintes ocorrências:

9.6.8.1. utilização de critério não previsto no edital – visita técnica – para a desclassificação da proposta da empresa Etera Industrial e Comercial Ltda.;

9.6.8.2. indevida desclassificação da proposta da licitante Etera Industrial e Comercial Ltda., uma vez ausentes no edital os critérios objetivos a serem preenchidos pelos fabricantes, a serem aferidos em visita técnica, não prevista no edital, os quais deveriam definir o que seria considerado equipamento obsoleto, número mínimo de funcionários, entre outros elementos considerados para os fins da referida desclassificação;

9.6.8.3. ausência de tratamento isonômico entre licitantes, infringindo o princípio da igualdade, considerando que o relatório de visita técnica e a decisão do Diretor Regional, com base na ausência de declaração de revenda autorizada do fabricante para alguns equipamentos, concluíram que a Etera Industrial e Comercial Ltda. não seria fabricante/revendedora autorizada de todos os equipamentos a serem instalados, relevando o fato de que a empresa Elvi Cozinhas Industriais Ltda., declarada vencedora do certame, também não teria apresentado as declarações de revenda autorizada a que se refere o item 4.2 do edital, conforme informação constante no verso da Ata da Sessão de Abertura da Documentação relativa à Concorrência n. 108/2004. (destacamos e sublinhamos)

HISTÓRICO

2. Trata-se de Prestação de Contas Simplificada relativa ao exercício de 2004, que foi apreciada pelo Acórdão 5262/2008-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas (item 9.2) dos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Márcio Barros Souza e Clairton Martins, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, do referido diploma legal, no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), e julgou as contas dos demais responsáveis regulares (item 9.5), dando-se-lhes quitação plena, sem prejuízo de aplicar multa individual (item 9.3), com base no art. 58, inciso II, aos Srs. Eunilde Lopes de Carvalho Montanino, Juliano Seabra Santiago de Oliveira Silva, Amilcar Campana Neto, Laércio Fernandes Marques, Ulisses Defonso Matanó e Artur Mendes Quintella, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), e ao Sr. Gilberto Garcia da Costa Júnior, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Além disso, fez várias determinações (item 9.6) ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo – Senac/SP.

2.1. Contra os termos do referido julgado foram interpostos recursos de reconsideração pelos responsáveis, que foram admitidos à época pelo Ministro-Relator Valmir Campelo, tendo determinado o encaminhamento dos autos à Serur para instrução de mérito (pág. 41 da peça 15), mas antes que fossem examinados foram interpostos pelo Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) recursos de revisão em relação ao julgamento das contas do Senac de 2004 e de outros exercícios, cujos fatos foram sintetizados no excerto da manifestação do *Parquet* constante da peça 36 e reproduzidos a seguir:

4. Posteriormente, este Ministério Público interpôs recurso de revisão (peça 20, p. 3-4) requerendo a reabertura das contas da entidade relativas ao exercício em comento e o

juízo pela irregularidade das contas relativas ao exercício de 2004 dos gestores do Senac/SP que teriam dado causa às diversas irregularidades identificadas 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. Essas irregularidades foram constatadas em inspeção realizada pela Secex/SP no âmbito do TC nº 022.255/2007-3, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, as quais não haviam sido consideradas quando da ocasião do julgamento das presentes contas.

5. Também foram interpostos recursos de revisão com o mesmo fundamento nos processos de contas anuais relativos aos exercícios de 2002 e 2005, razão pela qual foi designado um único relator para esses recursos de revisão, em observância ao disposto no art. 288, §6º, do Regimento Interno do TCU, tendo sido sorteado o Ministro Raimundo Carreiro (peça 20, p. 34), o qual, por meio de despacho à peça 20, p. 36, conheceu do recurso e encaminhou os presentes autos à Secex/SP, para fins de instauração de contraditório e instrução.

6. A Secex/SP promoveu a audiência do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado (peça 20, p. 41-43), tendo em vista que ele figurava como um dos responsáveis pelas irregularidades detectadas no âmbito da inspeção tratada no TC nº 022.255/2007-3. Os demais responsáveis pelas contas de 2004 não foram ouvidos em audiência por não terem participado das inconformidades tratadas na inspeção.

7. Naquela ocasião, após examinar as razões de justificativa do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, a Secex/SP formulou proposta de encaminhamento (peça 20, p. 56) no sentido de conhecer e dar provimento ao recurso de revisão, mantendo o julgamento pela irregularidade de suas contas e reformando o subitem 9.2 da deliberação recorrida para aumentar a graduação da multa que lhe fora aplicada, com base nas irregularidades: i) aditamento de valor em contrato de empreitada por preço global, em infringência ao edital da licitação e às cláusulas contratuais; e ii) reiterada falta de documentação ou documentação insuficiente das justificativas para realização de aditamentos aos contratos, em infringência ao princípio da motivação. Ademais, propôs manter inalterados os demais termos do referido decisor.

8. Este Ministério Público, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, emitiu pronunciamento (peça 20, p. 59-65) concordando parcialmente com a proposta alvitada pela unidade técnica, tendo, em apertada síntese, proposto que a nova graduação da multa ao aludido responsável levasse em conta uma quantidade maior de irregularidades.

9. Posteriormente, mediante despacho à peça 2, p. 252, o relator do recurso de revisão acolheu solicitação do Senac/SP e determinou o sobrestamento do presente processo até a apreciação de mérito do TC nº 022.255/2007-3 (inspeção).

10. No bojo dos supracitados autos, foi prolatado o Acórdão nº 5122/2014-1ª Câmara (peça 70), por meio do qual esta Corte aplicou aos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado e Amilcar Campana Neto multas individuais nos valores de R\$ 40.000,00 e R\$ 30.000,00, respectivamente, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, em decorrência das seguintes irregularidades não relacionadas ao débito: a) reiterada ausência ou insuficiência de documentação para justificar aditivos; 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.

11. Para tratar dos sobrepreços, foi determinada a conversão dos autos em dois processos apartados de tomada de contas especial (TCE). A deliberação ainda expediu determinação à Secex/SP para verificar a necessidade de manter ou não o sobrestamento das contas de 2002 a 2008 da entidade, adotando as medidas cabíveis conforme o caso.

12. Cabe acrescentar que tais multas foram depois reduzidas para R\$ 20.000,00 e R\$ 15.000,00, respectivamente, por meio do Acórdão nº 4178/2015-1ª Câmara, o qual deu provimento parcial aos pedidos de reexame interpostos pelos referidos responsáveis.

13. Em sua derradeira análise nos presentes autos (peças 33/35), a Secex/SP concluiu que o Sr. Amilcar Campana Neto não faz parte do rol de responsáveis relativo às contas do exercício de 2004, de modo que não teve suas contas julgadas mediante o Acórdão nº 5262/2008-1ª Câmara. Por conseguinte, a penalidade que lhe foi aplicada por meio do Acórdão nº 4178/2015-1ª Câmara (TC nº 022.255/2007-3) não enseja o julgamento de suas contas em relação ao exercício em questão.

14. Por outro lado, o Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado faz parte do rol de responsáveis referente às contas de 2004. No entanto, este Tribunal, por meio do Acórdão nº 5262/2008-1ª Câmara, já havia julgado suas contas irregulares e lhe aplicado multa com base no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92. Destarte, a penalidade que lhe foi imposta em razão das irregularidades graves detectadas no âmbito do TC nº 022.255/2007-3 não ensejam modificação no julgamento de suas contas.

15. Cabe esclarecer que as multas aplicadas a esses responsáveis por meio dos Acórdãos nºs 5262/2008 (contas de 2004) e 4178/2015 (inspeção), ambos da 1ª Câmara, foram fundamentadas em irregularidades distintas (peça 33, p. 9), de modo que a manutenção das penalidades aplicadas por meio da decisão ora recorrida não configura *bis in idem*.

16. A Secex/SP registrou que tampouco cabe majoração da multa atribuída ao Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado no acórdão ora recorrido, em observância ao princípio *non bis in idem*, pois, com o advento das penalidades aplicadas no âmbito do TC nº 022.255/2007-3, os fatos que fundamentariam nova graduação da sanção relativa às contas de 2004 seriam os mesmos que foram utilizados para fundamentar a penalidade aplicada no bojo do processo de inspeção.

17. Quanto à avaliação acerca da necessidade de se manter ou não o sobrestamento, a unidade instrutiva ressaltou que as multas foram aplicadas aos responsáveis sem prejuízo da apuração dos débitos em processos apartados de TCE, cujos desfechos não têm repercussão prática no presente processo de contas. Isso porque as irregularidades pelas quais o Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado teve as contas julgadas irregulares no âmbito deste processo e aquelas pelas quais ele foi sancionado no processo de inspeção são diferentes das que estão sendo tratadas no bojo dos processos apartados de TCE, não havendo interdependência entre elas. As irregularidades apreciadas no processo sobrestante (TC nº 022.255/2007-3) são, por si sós, independente do que for decidido nas TCEs, suficientes para macular o julgamento das contas de 2004 do referido responsável. Ademais, cabe frisar que os demais gestores contidos no rol de responsáveis não figuram como responsáveis nessas TCEs, razão pela qual se torna desnecessária a manutenção do sobrestamento.

18. Desse modo, a unidade técnica propôs levantar o sobrestamento dos autos e considerar o recurso de revisão prejudicado por perda de objeto, uma vez que o julgamento definitivo do TC nº 022.255/2007-3 não ensejou qualquer alteração no julgamento das contas referentes ao exercício de 2004 e tampouco gerou a necessidade de se majorar as multas aplicadas aos responsáveis, uma vez que as multas decorrentes das irregularidades constatadas na inspeção lhes foram imputadas no âmbito daquele processo, eliminando a necessidade de se efetuar tal majoração nesta assentada. (sublinhamos)

2.2. Referido recurso de revisão foi apreciado por meio do Acórdão nº 1983/2018-TCU-Plenário, tendo o Tribunal assim deliberado (peça 38):

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, com fundamento nos arts. 32, inciso III, 35, inciso III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em i) levantar o sobrestamento destes autos, em razão do julgamento definitivo do TC 022.255/2007-3; ii) conhecer do recurso de revisão, considerando-o prejudicado por perda de objeto e mantendo inalterado o Acórdão 5264/2008-1ª Câmara; e iii) encaminhar os autos à Serur para instrução dos recursos de reconsideração apostos às peças 9 e 19.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (pág. 39 da peça 9 (R001), pág. 38 da peça 10 (R003), pág. 38 da peça 11 (R004), pág. 39 da peça 12 (R012), pág. 38 da peça 13 (R006), pág. 37 da peça 14 (R007), pág. 38 da peça 15 (R008), pág. 39 da peça 16 (R009), pág. 43 da peça 17 (R010), pág. 38 da peça 18 (R011), pág. 94 da peça 19 (R002), ratificado pelo Exmo. Ministro Valmir Campelo (pág. 41 da peça 15), que concluiu pelo conhecimento dos recursos de reconsideração, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, atribuindo efeito suspensivo em relação aos itens 9.2 a 9.4, bem assim ao item 9.6 e seus subitens.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir se:

a) o Senac/SP, ainda que considerado como uma instituição privada, deve respeitar, aplicando regulamento próprio, os princípios gerais que regem as contratações públicas; e

b) houve irregularidades de atos de gestão relativas ao exercício de 2004 do Senac/SP.

5. Da natureza jurídica das entidades do sistema “S”, como o Senac/SP

5.1. Os recorrentes, em peça recursal idêntica, reproduzem excertos de obras de autores administrativistas, como Hely Lopes Meirelles, Odete Medauar, a fim de sustentar que “a organização política e administrativa brasileira se divide, quanto à sua ‘verticalidade’, em Entidades Estatais - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - e, no plano da ‘horizontalidade’, em administração direta e indireta, sendo que “administração direta federal é constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, enquanto que “a administração indireta se classifica em autárquica, fundacional, sociedade de economia mista e empresa pública”.

5.2. Dizem que “os Serviços Sociais Autônomos são destinados à prestação de atividades que, momentaneamente, não são, por várias razões, exercidas pelo Estado” e que Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileira, 1999) “os inclui entre os entes que designa ‘entes de cooperação’ e que “os Serviços Sociais Autônomos, reconhecidamente entes ‘paraestatais ou de cooperação’, não são componentes da Administração Pública direta nem da indireta”.

5.3. Advogam que “os Serviços Sociais Autônomos, como entes de cooperação, atuam ao lado do Estado e sob o seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção” e que tais entidades são “pessoas jurídicas de Direito Privado, sendo autônomas administrativa e financeiramente, com patrimônios próprios, movimentando-se em regime de iniciativa definitivamente particular, segundo normas próprias”.

5.4. Alegam que, em razão da sua natureza privada, os empregados dos Serviços Sociais Autônomos estão sujeitos à legislação do trabalho em toda sua plenitude, só sendo equiparados a funcionários públicos para responsabilização criminal dos delitos funcionais (art. 327, parágrafo único, do Código Penal).

5.5. Sustentam que, conforme manifestação do Ministro Valmir Campelo, “os integrantes do Sistema ‘S’ estão desobrigados da realização de concurso público, conforme preceitua o art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988”, bem assim de que é entendimento do próprio TCU “em assunto relacionado com a forma de compra e contratação de serviços pelos Serviços Sociais Autônomos, quanto ao tema LICITAÇÃO”.

5.6. Aduzem que o Tribunal, adotando voto do Ministro Bento José Bugarin, entendeu que “poderiam tais entidades possuir regulamentos próprios, aprovados pela autoridade superior e publicados, que estabelecessem um procedimento licitatório adequado às suas finalidades”, não estando, portanto, “obrigadas ao estrito cumprimento da Lei nº 8.666/93”, conforme manifestação Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha na Decisão nº 907/97–TCU-Plenário, ocasião em que “transladou o excelente trabalho desenvolvido pelo Secretário da 6ª SECEX, Dr. Antônio Newton Soares de Matos, o qual abordou o assunto em tela com muita propriedade, quando da análise do TC nº 010.655/97-2 (considerações acerca da fiscalização exercida pelo TCU sobre o SESC e o SENAC, de autoria da Confederação Nacional do Comércio)”.

5.7. Defendem que “parece um tanto ilógico, pra não se falar absurdo, querer atribuir aos Serviços Sociais Autônomos normas da Administração Pública, quando o próprio Tribunal de Contas da União, órgão fiscalizador que é, determina que essas entidades possam possuir regulamentos próprios, como no caso do procedimento licitatório, não estando sujeitos a uma lei especificamente destinada à Administração Pública”.

5.8. Afirmam que o Senac foi criado pelo “Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1.946, visando atuar com a Administração Pública na formação profissional dos trabalhadores nacionais, de forma a organizar e ministrar, no território nacional, escolas de aprendizagem, cursos práticos e de especialização na área de comércio e serviços” e por meio do “Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967, foi aprovado o Regulamento do SENAC, que veio estabelecer a finalidade, características civis, forma de organização e administração, bem como definir as atribuições dos presidentes e diretores dos conselhos, os recursos, orçamento, prestação de contas e, inclusive, discorrer sobre o pessoal”.

5.9. Aduzem, em síntese, que “o SENAC é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, que funciona como órgão consultivo do Poder Público, em assuntos relacionados com a formação de trabalhadores do comércio e atividades assemelhadas”, compreendendo “Administração Nacional, com jurisdição em todo o país, e as Administrações Regionais, com jurisdição nas bases territoriais correspondentes, sendo estas consideradas autônomas no que se refere à administração de seus serviços, gestão de seus recursos, regime de trabalho e relação empregatícia”, sendo que “não há nenhuma dúvida quer sobre o caráter privado da instituição, quer sobre sua condição de empregador privado, com ampla autonomia na fixação de salários e condições de trabalho”;

5.10. Aduzem que, no tocante às receitas, conforme prestação de contas do exercício de 2000, “a receita obtida com a prestação de serviços se apresenta superior à receita arrecadada com as contribuições parafiscais, ou seja, a renda das contribuições correspondeu a R\$ 120.888.000,00 (cento e vinte milhões, oitocentos e oitenta e oito mil reais), ao passo que a renda com a prestação de serviços atingiu R\$ 124.671.000,00 (cento e vinte e quatro milhões, seiscentos e setenta e um mil reais)”, sendo que “o recurso obtido pelos serviços prestados pelo SENAC não tem caráter público e sim privado, pode ele ser utilizado pela instituição de acordo com sua administração e normas internas para a melhor consecução de suas finalidades institucionais”.

Análise

6. A natureza jurídica do Senac/SP foi devidamente abordada nas razões que levaram a prolação do Acórdão recorrido, conforme se extrai do sumário do Acórdão 5262/2008–TCU–1ª Câmara:

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS, EXERCÍCIO DE 2004. CONTRATAÇÕES DIRETAS SOB A ALEGAÇÃO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL NÃO COMPROVADA. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO CARACTERIZADA. FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA OS PREÇOS CONTRATADOS. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIO

NÃO PREVISTO NO EDITAL - VISITA TÉCNICA - PARA A DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE. CONTAS IRREGULARES. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. É reconhecido que as entidades do Sistema "S" não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos do Estatuto de Licitações (Lei n. 8.666/1993), devendo, contudo, previamente à realização de gastos com compras e serviços, realizar os respectivos procedimentos licitatórios, observando os princípios constitucionais gerais aplicáveis à administração pública.

2. É ilegal a utilização de critério não previsto no edital, como a visita técnica, para fins de desclassificação da proposta de licitante, que não tinha conhecimento dos critérios objetivos a serem preenchidos pelos fabricantes, os quais deveriam definir o que seria considerado equipamento obsoleto, número mínimo de funcionários, entre outros elementos.

3. Julgam-se irregulares as contas quando comprovada a prática de atos de gestão ilegais e infrações às normas legais ou regulamentares, no caso o próprio Regulamento de Licitações do ente do Sistema "S", com a aplicação de multa aos responsáveis envolvidos nessa prática. (sublinhamos)

6.1. Mesmo entendimento foi recentemente expresso pelo Tribunal por ocasião da prolação do Acórdão 584/2019–TCU–Plenário, cujo excerto do Relatório que o embasa transcreve-se a seguir:

60. De fato, as entidades do sistema 'S' não integram a administração pública, pois são instituições privadas, com característica paraestatal, criadas para atuar ao lado do Estado na consecução de interesses sociais relevantes.

61. É por esse motivo que, como bem lembrado pelos responsáveis, essas entidades não são regidas pelo mesmo regime jurídico que disciplina as licitações e contratações promovidas por órgãos e entidades da administração pública. Cabe lembrar que, embora as contratações do sistema 'S' não sejam regidas pela Lei 8.666/1993, mas por regulamentos próprios, este Tribunal já decidiu não haver restrições para que os licitantes se utilizem desse dispositivo legal para oferecer representação a esta Corte (Acórdão 307/2011-TCU-Plenário).

62. Isso significa que, muito embora se submetam apenas subsidiariamente aos ditames das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, e das demais normas pertinentes a essa temática, devem respeitar os princípios gerais que regem a contratação pública, conforme já registrado em instrução anterior.

63. Essa é a jurisprudência assente no Tribunal, a exemplo da Decisão 907/1997-TCU-Plenário: 'Denúncia procedente, em parte. Inspeção realizada no local, objetivando apuração dos fatos constantes da peça acusatória relacionados com problemas em processos licitatórios e contratação de pessoal. Natureza jurídica dos serviços sociais autônomos. Inaplicabilidade dos procedimentos estritos da Lei 8.666 ao Sistema 'S'. Necessidade de seus regulamentos próprios. **Uso de recursos parafiscais impõe necessidade de obediência aos princípios gerais da legislação federal pertinente.** Importância da Auditoria Operacional. Determinações.'

64. Observa-se que não consta no regulamento de licitações do Sesi/MG e Senai/MG a obrigatoriedade de utilização do pregão, em qualquer das suas formas, para aquisição de bens e serviços comuns, da forma como prescreve o art. 4º do Decreto 5.450/2005, para os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. O decreto não é diretamente aplicável ao Sesi e Senai/MG.

65. Ao analisar situação semelhante, esta Corte, por meio do Acórdão 556/2010-TCU-Plenário, fez a seguinte determinação:

9.4 com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, no art. 45, *caput*, da Lei nº 8.443/92 e no inciso II do art. 250 do RI/TCU, determinar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil) que:

'(...) 9.4.3.1 avalie a conveniência e oportunidade de adotar a modalidade pregão. Caso opte pela concorrência, utilize o tipo menor preço;'

66. No voto que fundamentou esse acórdão, o relator, Ministro Raimundo Carreiro, concluiu aplicável ao caso sob análise:

‘7. Preliminarmente, registro que o TCU tem o entendimento pacificado de que **as entidades do Sistema ‘S’**, entre elas a Apex Brasil, não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos da Lei nº 8.666/1993. Todavia, tais entidades **estão obrigadas ao cumprimento de seus regulamentos próprios, os quais devem estar pautados nos princípios gerais do processo licitatório e consentâneos ao contido no art. 37, caput, da Constituição Federal** (Acórdãos 568/2009-Primeira Câmara; 1.188/2009-Plenário; 992/2007-1ª Câmara e 2.032/2005-Plenário). (...)

67. Cabe mencionar, ainda, o Acórdão 7.596/2016-1ª Câmara, que trata de representação formulada por licitante acerca de indícios de irregularidades em concorrência promovida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de São Paulo (Senac-SP) para a ‘prestação de serviços de cobrança judicial ativa através de contatos por telefone’.

68. Nesse acórdão, o Relator, Ministro Weder de Oliveira, **também utilizou como referência o Acórdão 556/2010-TCU-Plenário, para recomendar ao Senac-SP que avaliasse a conveniência e a oportunidade do Senac-SP de adotar, obrigatoriamente, a modalidade pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns:**

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação com fundamento no art. 237, VII, do RITCU c/c o art. 113, § 1º, e o art. 116, § 1º, ambos da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. recomendar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar, obrigatoriamente, a modalidade pregão, preferencialmente sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns;

9.3. enviar cópia desta deliberação à representante e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo;

9.4. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.’ (destacamos e sublinhamos)

6.2. Em outro julgado recente, o Ministro-Relator Augusto Nardes, no voto condutor do Acórdão nº 3303/2019-TCU-2ª Câmara, foi enfático em relação ao entendimento do Tribunal acerca das entidades do Sistema “S”, conforme a seguir apresentado:

10. Com efeito, conforme aponta a unidade técnica, cabe reforçar que **é pacífico neste Tribunal o entendimento de que as entidades do Sistema “S”, por gerirem recursos oriundos de contribuições parafiscais, que constituem recursos de natureza pública, tais entidades devem prestar contas ao TCU e estão submetidas à observância dos princípios constitucionais inerentes à atividade administrativa.** (destacamos e sublinhamos)

6.3. Nota-se, portanto, que há entendimento consolidado no Tribunal de que, embora as entidades do sistema “S” tenham natureza privada, devem observar, por gerirem receitas provenientes de contribuições parafiscais, os princípios constitucionais inerentes à atividade administrativa, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, inclusive na realização de suas licitações e contratações com base em seus regulamentos próprios. Desta forma, permanece em vigor e ainda mais reforçado o entendimento expresso por ocasião da prolação do acórdão recorrido.

7. Das irregularidades de atos de gestão relativas ao exercício de 2004 do Senac/SP

7.1. Sustentam a ausência de irregularidades, pois “a Secretaria Federal de Controle Interno certificou a regularidade das contas, com ressalvas, do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor-Regional, e a regularidade das contas dos demais agentes arrolados nos autos, com quitação plena” e “o Ministro de Estado Interino atestou haver tomado conhecimento dessas conclusões”. Sustentam sobre os procedimentos realizados o seguinte:

I) Inexigibilidade de licitação

a) processos nos 778/2004 e 828/2004 - são distintos os argumentos da Unidade Técnica do TCU e dos dirigentes do Sesc/SP. Após transcreverem as justificativas dos dirigentes da aquisição do mobiliário poltronas Interni e Teperman, respectivamente, afirmam que “em face da análise não só do preço como da qualidade e especificações fornecidas pelas empresas pesquisadas, contidas no processo em referência, optou-se pela aquisição dos bens fabricados pela Axel Interiores Ltda. [e Teperman Projetos e Instalações Ltda., na mesma ordem] em conformidade com o disposto no art. 11 da Resolução Senac/SP nº 41/2002;

b) processo nº 828/2004 – acerca da aquisição de carpetes para o Grande Hotel de Campos do Jordão, no valor de R\$ 534.520,00, sustenta, da mesma forma, que são distintos os argumentos da UT e dos dirigentes do Sesc/SP, sendo que “além da orientação da empresa responsável pelo Projeto Técnico da Chain Arquitetura, a citada empresa ‘Tecer’ não teria condições técnicas de fornecer a metragem necessária para a reforma do Grande Hotel Campos do Jordão” e que, portanto, o aludido processo de aquisição se enquadrou perfeitamente dentro da regra de exceção contida no art. 11 (saldo os casos previstos nos incisos I e II do art. 90 ou as situações de inexigibilidade, previstas no art. 10), da Resolução Senac/SP nº 41/2002, não se evidenciando, portanto, qualquer desobediência ao mencionado dispositivo”;

c) processo nº 1.599/2004 – que “os documentos apresentados pela entidade, relativas à empresa Mako demonstram que a mesma é fornecedora dos equipamentos adquiridos [fotográficos], não tendo a entidade localizado outras empresas no país que pudessem fornecer os mesmos equipamentos”;

d) processo nº 11.844/2004 – sobre o fornecimento de granito branco Minas e de serviços para assentamento, no valor de R\$ 223.073,00, defendem que “não se trata de ausência de planejamento prévio e de estimativa do valor do objeto a ser licitado, em face do cancelamento da licitação da modalidade Convite nº 11.779/2004, em 26/04/2004, tendo em vista a ocorrência de necessária reformulação do Projeto Original, no curso de sua execução, cumulado com o prazo determinado e improrrogável de sua conclusão, ressaltando que o primeiro evento para o Centro de Convenções — Congresso Internacional ligado à Área da Saúde -, já tinha data fixada para 27/08/04, restando inviável a adoção da modalidade Convite, pelo prazo dela decorrente para sua efetivação, além do prazo para execução ser de 60 (sessenta) dias”;

e) processo nº 11.779/2004 – que “foram coletados dados (tais como valor, material de entrega, preço da mão-de-obra etc.) de seis fornecedoras (...) que teriam “apresentado, respectivamente, orçamentos nos valores de R\$ 508.106,00, R\$ 660.499,17, R\$ 669.926,25, R\$ 646.027,20, R\$ 493.572,30 e R\$ 571.787,31” e que, primeiramente, “o Regulamento do Senac não prevê a obrigatoriedade de apresentação de orçamento prévio”, sendo que, em segundo lugar, “a motivação do cancelamento do contrato se deu exatamente por conta da alteração do Projeto da Obra, visando propiciar a desejada economia à entidade, vez que o preço do piso de ‘Mármore Tasso’, que originalmente havia sido idealizado e determinado pelos arquitetos, se mostrou inviável em decorrência de seu valor.

II) Dispensa de Licitação

a) processo nº 1.762/2004 – obra de arte “A Borduna”, no valor de R\$ 120.000,00 - Sustentam que a “Unidade de São José do Rio Preto atua com enfoque na área de arte e cultura, ministrando cursos voltados para o enriquecimento cultural” e visando “estimular seus alunos na pesquisa e interesse por obras de arte, além de divulgar a história do Brasil, optou por instalar uma obra em suas dependências”, razão pela qual foi escolhida a obra “Borduna”, de Chico Niedzielski, que é do artista plástico “brasileiro, cujas esculturas são, usualmente, desenvolvidas para locais específicos e de acordo com o propósito que se pretende atingir”;

b) processo nº 1.319/2004 (obras "Cavalo em Galope", de Cássio Lázaro, e "Movimento e Harmonia", de Moyses Mellin, no total de R\$ 36.000,00); 1.433/2004 (obras "Movimento Eliquoidal Resina com Textura", entre outros, no valor total de R\$ 36.380,00; 1.435/2004 (obra de arte "Sem Título, 2002 5 troncos madeira garapeira", no valor de R\$ 45.000,00), – defendem que visando “estimular o interesse de seus alunos sobre o tema ‘cultura e arte’, optou o SENAC por alocar, em suas instalações [Campus Santo Amaro], obras de artistas renomados, exatamente no intuito de promover e incitar a cultura entre seus alunos, bem assim de que “as justificativas para a aplicação do art. 9º, inciso XVI, da Resolução nº 41/2002 na aquisição das obras de arte descritas nos itens "2.1", "2.2", "2.3" e "2.4" foram integralmente acolhidas pelo Tribunal de Contas da União, ressaltando que exatamente por se tratar de obras de arte torna-se impossível a comparação e consequente justificativa do preço, o qual, evidentemente deverá ser compatível com a especificação da peça e notoriedade do autor que a criou, cujos elementos se encontram devidamente descritos nas justificativas apresentadas, razão pela qual se conclui pela não infringência ao art. 11 da Resolução Senac/SP nº 31/2002”;

c) sobre obras de arte, advogam, ainda, que o Senac “possui diversos cursos voltados para a arte, cultura e design, o estímulo à apreciação e envolvimento dos alunos com obras artísticas, ainda mais em se tratando de artistas nacionais, se apresenta indiscutivelmente atrelado às suas finalidades, de sorte que não se pode dizer que uma obra de arte, adquirida com cunho de divulgar e incitar seus alunos ao campo da arte e cultura não esteja atrelada à sua função de educadora”;

d) processo nº 1.725/2004 (equipamentos de áudio e vídeo profissionais, no valor de R\$ 140.173,00) – dizem que “em junho de 2004, foi aberta licitação, no SENAC, sob a modalidade de concorrência (Processo nº 115/04), cuja finalidade era, exatamente, a aquisição de equipamentos de áudio e vídeo para os auditórios do Centro de Convenções do Campus Universitário”, mas “somente uma empresa participou do certame, deixando, entretanto, de ofertar diversos itens requisitados pelo SENAC, em virtude da indisponibilidade de tais equipamentos, de sorte que a concorrência que restou infrutífera”. Aduzem, ainda, que “a licitação havia sido aberta e cancelada em junho de 2004 e com o primeiro evento para o Centro de Convenções (Evento Internacional na Área de Saúde) marcado para o mês de julho de 2004, não haveria tempo hábil para a abertura de uma nova licitação, já que o prazo para entrega desse tipo de equipamentos é, em média, de 20 (vinte) a 30 (trinta) dias”, razão pela qual foi utilizado “como base para a escolha da empresa, o valor apresentado pela licitante no processo nº 175/04, além de terem sido consultadas outras 2 (duas) empresas”;

e) processo nº 1.784/2004 (televisores, no valor de R\$ 28.239,00) – alegam que “o hotel-escola Grande Hotel Campos do Jordão é uma das principais referências no treinamento hoteleiro na América Latina” e que os televisores do hotel teriam sido adquiridos “há mais de 5 (cinco) anos, à época, começaram a apresentar diversos defeitos, dado o tempo de vida, comprometendo, destarte a qualidade da imagem e som dos aparelhos, o que não pode existir em um Hotel do porte como o Grande Hotel Campos do Jordão” e que diante da necessidade de adquirir novos aparelhos “cotou os televisores com diversas empresas”, sendo que “a empresa Panashop foi quem apresentou valor menor e entrega dos aparelhos nos modelos e prazo necessários ao Grande Hotel”;

f) processo nº 1.529/2004 (automóveis, no valor de R\$ 78.760,00) – afirmam que foi realizado “levantamento prévio com vários veículos de diferentes marcas, resultando daí a opção por aquele que se mostrou o mais adequado ao atendimento das necessidades de transporte em curtas e longas distâncias, apresentando, também, a melhor relação custo/benefício”, sendo que “a inviabilidade de licitação decorreu do fato de que as empresas concessionárias de automóveis não

elaboram propostas para fornecimento futuro, somente ofertando as unidades que possuem em seus estoques, não assegurando suas propostas por mais de um dia”;

III) Falta de razoabilidade

a) quanto às irregularidades apontadas pelo Tribunal acerca dos excessivos gastos com assessoria de imprensa - aduzem que o contrato com a empresa In Press foi “aditado em 05/01/2005, passando o valor inicialmente fixado em R\$ 125.000,00 (...) para R\$ 137.500,00 (...), considerando a inflação anual, conforme previsão estabelecida na cláusula quinta do contrato aditado, inexistindo qualquer irregularidade no aumento do preço”, sendo que “diversamente do entendimento deste Tribunal, o segundo aditamento, que foi celebrado em 01/07/2005, e contemplou não só o aumento do serviço contratado como a alteração da estrutura operacional”; e

b) sustentam ainda que “os serviços de coordenação com assessoria de imprensa prestados pela empresa Luares Produções e Comunicações Ltda. [...] estão em conformidade com o valor previsto anualmente no contrato principal” e “dentre as atividades desenvolvidas no Projeto Comunicação, que tem como público alvo as pessoas que trabalham no SENAC, foi criada a Revista Eletrônica denominada ‘Fique por Dentro’, que é divulgada via Intranet, com edições realizadas desde 12/01/04 à 20/12/2004, no valor de R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos) cada edição”.

7.2. Consignam que “sempre zelaram pelos serviços realizados no Senac/SP, em todo o Estado de São Paulo, com absoluta seriedade, competência e profissionalismo, não tendo praticado nenhum ato que possa justificar a aplicação de multa, quer pelo fato de não ser obrigatória e sim alternativa, como especialmente levando-se em conta o grande volume de contratações, decorrentes da aquisição de materiais e serviços que uma entidade como o Senac demanda, ano a ano, de forma que seus objetivos, quer no aspecto educacional como social - que são primordiais para o avanço de um país - sejam atingidos de forma plena e eficaz, razão pela qual, também requer a revisão do acórdão recorrido, cancelando-se, em consequência, a aplicação de referidas multas”.

7.3. Por fim, tecem comentários acerca do Convite nº 108/2004 – objeto do TC 014.027/2004-9: I) utilização de critério não previsto no edital, “a Vistoria Técnica não consiste num critério e sim uma providência que a Comissão de Permanência de Licitação poderia determinar, caso se fizesse necessário, conforme previsto no item 8.1.4. do respectivo edital”; II) acerca da indevida desclassificação da proposta da licitante Etera Indústria e Comercial Ltda., dizem que “a Comissão Permanente de Licitação possui a faculdade de solicitar informações complementares caso parem dúvidas quanto à capacidade para o cumprimento da prestação de serviço objeto de certame, razão pela qual, no caso em tela foi realizada a vistoria, concluindo pela desclassificação da licitante”; e III) ausência de tratamento isonômico entre licitantes, “não há que se falar em falta de tratamento isonômico, pois a vistoria técnica não foi realizada apenas na empresa Etera, como alegado no referido acórdão, e sim também na empresa Elvi, quando da participação em outros processos licitatórios, ocasião em que a empresa contratada teve suas instalações vistoriadas e avaliadas pelo Senac, restando, por conseguinte desnecessária nova vistoria”.

7.4. Pedem, finalmente, que “recurso [seja] conhecido e provido para reformar o v. acórdão guerreado, de modo que as prestações de contas objeto dos processos supra referidos sejam integralmente julgadas REGULARES, sejam canceladas as multas aplicadas com base no inciso I, e II do art. 58, da Lei 8.443/92, bem como sejam reformuladas as determinações contidas no acórdão”.

Análise

8. De início convém salientar que os recorrentes, em peça recursal similar, apresentam alegações que apresentaram por ocasião de suas citações/audiências nos autos, as quais foram analisadas de forma detalhada e rechaçadas pelo Tribunal, considerando que não observaram o regulamento próprio vigente na época para as contratações (Resolução n. 810/2002 – normativo de âmbito nacional do Senac, e Resolução Senac/SP n. 41/2002) e infringiram princípios gerais que norteiam a gestão de recursos públicos. A propósito, cabe trazer à baila excerto do voto condutor do Acórdão 5262/2008-TCU-1ª Câmara, que sintetiza as irregularidades constatadas nas contas do Senac/SP referente às contas de 2004 (pág. 212 da peça 2):

3. É reconhecido que as entidades do Sistema “S” não estão obrigadas a seguir rigorosamente os termos do Estatuto de Licitações (Lei n. 8.666/1993). Devem, contudo, previamente à realização de gastos com compras e serviços, realizar os respectivos procedimentos licitatórios, observando os princípios constitucionais gerais aplicáveis à administração pública.

4. No caso do Senac, estava em vigor, em 2004, a Resolução n. 810/2002, regulamentando as licitações e contratos de suas unidades em todo o Brasil. Quanto à Administração Regional no Estado de São Paulo – Senac/SP, foi editado normativo específico, estando vigente, então, a Resolução n. 41/2002 (cópia às fls. 242/261 – vol. 1), revogada pela Resolução/Senac n. 07/2006, segundo noticiado pela Secex/SP.

5. Desde logo, manifesto a minha concordância com as conclusões a que chegaram a Secex/SP e o Ministério Público junto a este Tribunal, as quais adoto como razões de decidir, ante a criteriosa análise efetivada nos autos, após a realização das audiências dos responsáveis e inspeção na entidade, como fiz constar do Relatório precedente. Permito-me, apenas, ressaltar alguns pontos relacionados às várias aquisições questionadas no processo, especialmente os casos de contratação direta, por indevida inexigibilidade de licitação ou dispensa inadequada do processo licitatório, motivo da audiência dos responsáveis, além de inserir pontos específicos atinentes ao TC-014.027/2004-9, alusivo à Representação interposta pela empresa Etera Industrial e Comercial Ltda., em apenso.

6. No que diz respeito à inexigibilidade de licitação, a alegação de inviabilidade de competição não ficou demonstrada nas seguintes aquisições: mobiliário da marca **Interni** para as salas da Presidência e anexos do novo prédio da Federação do Comércio (R\$ 140.805,44); poltronas **Teperman** para a sala de reuniões da Presidência do referido edifício (R\$ 168.272,50); carpetes para o Grande Hotel Campos do Jordão (R\$ 534.520,00), equipamentos fotográficos para o Centro de Comunicação e Artes (R\$ 37.320,00) e granito branco Minas e de serviços especializados de assentamento no prédio de Convenções do **Campus** Senac (R\$ 223.073,00), aquisições tratadas nos Processos ns. 778/2004, 828/2004, 12.042/2004, 1.599/2004 e 11.844/2004.

7. As razões de justificativa ofertadas, descritas, no essencial, na instrução reproduzida no Relatório antecedente, foram rejeitadas pelos pareceres exarados no processo, aos seguintes fundamentos:

a) nos casos de aquisições de mobiliário, a natureza do objeto tem caráter comum, o que demonstra a possibilidade de competição;

b) os autos evidenciam a existência de outros possíveis fornecedores para os bens adquiridos (mobiliário, poltronas e carpete sem emendas);

c) não constam no processo justificativas razoáveis e expressas quanto à necessidade/conveniência de se adquirir carpete sem emendas;

d) não foram apresentados documentos que comprovem a inexistência de similares aos produtos da empresa **Mako**, que forneceu equipamentos fotográficos para o Centro de Comunicação e Artes;

e) a contratação direta da empresa Oxpiso Industrial Ltda., para fornecimento de granito branco Minas e prestação de serviços especializados de assentamento no prédio de Convenções do **Campus**, decorreu tanto da ausência de planejamento prévio quanto da estimativa do valor do objeto a ser licitado.

8. Quanto ao uso indevido de dispensa de licitação, de igual modo, as razões apresentadas não lograram justificar a aquisição direta de televisores para o Grande Hotel Campos do Jordão, no

importe de R\$ 28.239,00, calcada na urgência, uma vez demonstrada a falta de planejamento dos responsáveis. Em que pese a alegação dos diversos defeitos apresentados pelos aparelhos de TV, dado o tempo de uso, comprometendo imagem e som, o que não poderia ocorrer em um hotel do porte do Grande Hotel Campos do Jordão, referência internacional em serviços de hotelaria, entendo que não cabe invocar a situação de urgência para essa substituição, no exercício de 2004, cinco anos após a aquisição inicial, situação que permite o devido planejamento pelo administrador público.

9. Sobre as aquisições de diversas obras de arte, ainda que tenham sido acolhidas as razões de justificativa referentes à não-realização de procedimento licitatório, ante o previsto no art. 9º, inciso XVI, da Resolução Senac/SP n. 41/2002, então em vigor (“A licitação poderá ser dispensada para aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades da entidade”), os responsáveis não ofertaram justificativas acerca do valor pago por essas obras, cerca de R\$ 240.000,00.

10. Aliás, como ocorrência comum aos processos examinados, é apontada a falta das devidas justificativas para os preços contratados, indo de encontro ao próprio normativo do Senac/SP (art. 11 da Resolução em vigor à data dos fatos).

11. Passo a tratar, agora, da Representação objeto do TC-014.027/2004-9, em apenso. Nesse processo, foram constatadas irregularidades na Concorrência n. 108/2004, relacionada à aquisição e instalação de equipamentos para cozinha industrial do Complexo Educacional Abram Szajman.

12. No intuito de bem contextualizar os fatos apontados, valho-me da instrução às fls. 420/429 do vol. 2 dos autos em apenso, efetivada previamente à promoção da audiência dos responsáveis. Segundo consta da aludida peça instrutiva, a empresa Etera Industrial e Comercial Ltda. suscita as seguintes irregularidades:

a) tendo cumprido todas as exigências do edital e apresentado a proposta válida de menor preço global (R\$ 647.352,00), sendo que foi declarada vencedora a empresa Elvi Cozinhas Industriais Ltda., que além de ter apresentado proposta de maior preço (R\$ 684.734,00), não teria atendido ao item 9.8.7 do instrumento convocatório, pois teria apresentado proposta com validade de apenas 60 dias quando o edital exigia expressamente que fosse obedecido o prazo de validade de 90 dias;

b) seria caso também de inabilitação da empresa Elvi pelo disposto nos itens 9.5, 9.5.1 e 9.5.3 do referido edital, que prevêem inabilitação da empresa que não satisfizesse quaisquer das condições expressamente estabelecidas no edital;

c) o Diretor Regional do Senac/SP, ao decidir pelo não-provimento do recurso administrativo apresentado pela representante Etera, teria reconhecido que a empresa Elvi deixou de preencher requisitos legais previstos no edital;

d) o Diretor Regional do Senac/SP questionou a idoneidade e capacidade técnica da Representante, citando relatórios de visitas efetuadas pelo Senac, as quais não teriam sido previstas no edital e de cujo resultado a representante não teria tido ciência, sendo que o edital estabelece no item 7 os critérios de habilitação técnica das licitantes, mencionando no subitem 7.2.1 a necessidade de apresentação de no mínimo 3 (três) documentos comprobatórios de aptidão técnica para o desempenho das atividades pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, o que efetivamente teria sido feito pela representante, não havendo razões para a argumentação trazida pelo Diretor Regional;

e) a decisão que desclassificou a representante somente teria mencionado que a Comissão de Licitação julgou vencedora a empresa Elvi, sem fundamentar os critérios adotados, que não teriam sido definidos por edital.

13. A Secex/SP realizou diligência ao Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac – Administração Regional no Estado de São Paulo, para que apresentasse os elementos necessários ao exame da legalidade da Concorrência n. 108/2004, quais sejam, cópias das atas das sessões de habilitação e de julgamento das propostas comerciais, dos documentos de habilitação e propostas comerciais apresentados pela Etera Industrial e Comercial Ltda. e pela Elvi Cozinhas Industriais Ltda., do relatório da visita técnica realizada pela equipe de especialistas do Senac à Etera Industrial e

Comercial Ltda. e a outras licitantes, se houvesse, e do contrato firmado com a licitante vencedora, além da informação sobre a conclusão ou não do objeto do contrato.

14. Trago, a seguir, trecho da instrução do TC-014.027/2004-9, em apenso, mediante a qual foram tratadas as ocorrências suscitadas pela Representante em confronto com a documentação acostada ao processo:

“O Diretor Regional do Senac/SP atendeu à diligência por meio do Ofício GPG 026 (fls. 78 do vol. principal), de 04/10/04, e anexos (fl. 79/397 dos vol. principal e 1).

1.1 Em resposta à diligência, a representante Etera Industrial e Comercial Ltda. encaminhou os documentos de fls. 398/400 do vol.1, informando que fabrica os produtos objeto da licitação, exceto três itens, para os quais apresentou, no Envelope I – Documentação de Habilitação (fls. 135/136 do vol. principal), as Declarações de Revenda Autorizada exigidas pelo item 7.1.4 do edital.

2 Análise dos fatos alegados pela representante

(...)

15. Após a audiência dos responsáveis, a Secex/SP manifestou-se, em consonância com o Ministério Público junto a este Tribunal, como constou detalhadamente do Relatório precedente, pela ausência de justificativas para as seguintes irregularidades:

15.1. utilização de critério não previsto no edital – visita técnica – para a desclassificação da proposta da empresa Etera Industrial e Comercial Ltda., representante do aludido processo em apenso;

15.2. indevida desclassificação da proposta da licitante Etera, uma vez ausentes no edital os critérios objetivos a serem preenchidos pelos fabricantes, a serem aferidos em visita técnica, não prevista em edital, os quais deveriam definir o que seria considerado equipamento obsoleto, número mínimo de funcionários, entre outros elementos considerados para os fins da referida desclassificação;

15.3. ausência de tratamento isonômico entre licitantes, infringindo o princípio da igualdade, considerando que o relatório de visita técnica e a decisão do Diretor Regional, com base na ausência de declaração de revenda autorizada do fabricante para alguns equipamentos, concluíram que a Etera Industrial e Comercial Ltda. não seria fabricante/revendedora autorizada de todos os equipamentos a serem instalados, relevando o fato de que a empresa Elvi Cozinhas Industriais Ltda., declarada vencedora do certame, também não teria apresentado as declarações de revenda autorizada a que se refere o item 4.2 do edital, conforme informação constante no verso da Ata da Sessão de Abertura da Documentação relativa à Concorrência n. 108/2004.

16. Cumpre atentar para o fato de que a Concorrência n. 108/2004 foi tratada em processo apensado a esta Prestação de Contas Anual por força do Acórdão n. 1.152/2006 – 2ª Câmara, acompanhando os pareceres então exarados, não havendo, ainda, pronunciamento sobre o conhecimento e procedência da Representação em causa, o que deve ser promovido, nesta oportunidade.

17. Embora não tenha reparos ao juízo de irregularidade das aludidas ocorrências, o que deve ensejar a rejeição das razões apresentadas, com a consequente apenação dos responsáveis, cumpre a esta Corte, nas situações de comprovadas ilegalidades, apuradas em decorrência de Representações formuladas por licitantes, como é o caso presente, adotar outras medidas, a exemplo das medidas descritas nos arts. 43 a 45 da Lei n. 8.443/1992 e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU.

18. No feito em exame, a empresa Etera Industrial e Comercial Ltda. solicitou, ao final do expediente que deu ensejo à Representação em causa (fl. 09 do TC-014.027/2004-9), que este Tribunal reconhecesse e declarasse as irregularidades perpetradas no referido procedimento licitatório, “considerando nulos de pleno direito os atos praticados, aplicando as sanções administrativas previstas na lei, determinando às autoridades responsáveis a efetiva adoção e obediências aos princípios constitucionais e legais aplicáveis às licitações, sem prejuízo da reparação dos danos sofridos pela representante.”

19. O pleito da interessada poderá ser parcialmente atendido, no que concerne ao reconhecimento e declaração das irregularidades perpetradas na Concorrência em questão,

relativamente às quais não foram acolhidas as razões de justificativa oferecidas, como indicado no item 16 acima, com a conseqüente aplicação de multa às autoridades responsáveis.

20. Já quanto às demais providências, cabe assinalar que a Representação em foco foi protocolada na Secex/SP em 20/08/2004 (v. carimbo do protocolo à fl. 01 do apenso), quando os procedimentos relacionados à Concorrência n. 108/2004 já haviam sido concluídos, com a formulação do Pedido de Compra junto à empresa vencedora do certame, Elvi Cozinhas Industriais Ltda., como comprova o documento de fls. 392/397 – vol. 1 do processo em apenso, datado de 04/06/2004, sendo que o Edital previa a instalação definitiva de todos os materiais até a primeira quinzena de julho de 2004.

21. Ante todo o exposto, as irregularidades apuradas na Concorrência n. 108/2004 devem refletir na gestão de 2004 dos responsáveis pelo Senac/SP, cabendo acrescentá-las ao rol de ocorrências já apuradas neste processo principal de Prestação de Contas.

22. Assim, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/SP, indicada no item 9 e subitens do Relatório precedente, com os ajustes sugeridos pelo Ministério Público junto a este Tribunal (item 11 do mesmo Relatório), além de outros necessários, devendo este Tribunal conhecer da Representação objeto do TC-014.027/2004-9, em apenso, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente.

8.1. Os recorrentes não apresentaram elementos/documentos que descaracterizem as inúmeras irregularidades apuradas, inclusive mediante inspeção, referentes às contas de Senac/SP de 2004, que foram criteriosamente apontadas pela unidade técnica de origem e pelo d. Ministério Público junto ao TCU, como bem reconhecido pelo Relator *a quo* no voto transcrito. Assim, não obstante busquem justificar os procedimentos adotados em cada uma das avenças acima elencadas, sobressai que as contratações realizadas por inexigibilidade e dispensa de licitação violaram princípios gerais da Administração Pública, bem como os regulamentos vigentes à época do próprio Senac, o que não é infirmado nesta etapa recursal. Além disso, as irregularidades apontadas na Representação de licitante objeto do TC 014.027/2004-9 (apenso) maculam as contas da entidade.

8.2. As irregularidades nas contratações do Senac/SP são de tal ordem e magnitude que o Tribunal tem diversos processos de contas em curso para identificação de responsabilidade e aplicação das sanções cabíveis. A propósito, constam nas razões do Acórdão 287/2018 – TCU - Plenário as seguintes informações (com atualizações promovidas por este auditor de períodos anteriores e posteriores ao exercício de que trata este feito):

“Exercício 2002:

- Processo 009.569/2003-7 (Relator: Aroldo Cedraz)
- Situação: Julgamento de mérito por meio do Acórdão 361/2007 - Primeira Câmara - regulares com ressalva e quitação aos responsáveis e determinações.
- Processo Conexo: TC 025.907/2014-0 (TCE).
- Objeto: Contrato 12260/2002 PLM Construção - SIC Ltda., Contrato 12132/2002-PLM Construção SIC Ltda. e Contrato Fabricato Construtora e Incorporadora Ltda.
- Responsáveis envolvidos: Luiz Francisco de Assis Salgado (CPF 047.793.128-68).

[Acórdão 882/2018-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 1467/2018-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal, em sede de recurso de revisão, alterou o julgamento realizado pelo Acórdão 361/2007-TCU-1ª Câmara, com o intuito de julgar irregulares as contas de responsáveis do Senac/SP relativas ao exercício de 2002].

Exercício 2003:

- Processo 009.729/2004-0 (Relator: Augusto Sherman)
- Situação: Em 24/3/2008, consta dos autos proposta da unidade técnica de formação de processo apartado para exame pela Sefti de indícios de irregularidades, relacionados a contratos (a) para realização de inventários a cada seis meses e (b) para prestação de monitoramento permanente das configurações e instalações de hardware e software desproporcional aos recursos humanos necessários para tal monitoramento, além de sobrestamento em função das

ocorrências tratadas no âmbito do TC 022.255/2007-3. Posteriormente, após o julgamento do TC 022.255/2007-3, avaliou-se da necessidade de manutenção do sobrestamento, até o julgamento definitivo nos autos do TC 025.907/2014-0.

- Processo Conexo: TC 025.907/2014-0 (TCE).

- Objeto: Contrato 12260/2002 PLM Construção - SIC Ltda

- Responsáveis envolvidos: Luiz Francisco de Assis Salgado (CPF 047.793.128-68).

[Acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, sem imputação de débito e multa, mantido pelos Acórdãos 5845/2018 e 1644/2019, ambos da Primeira Câmara do TCU – Prestação de Contas – Senac/SP – Exercício de 2003]

(...)

Exercício 2006:

- Processo: 020.045/2007-7 (Relator: André Luiz de Carvalho)

- Situação: Proposta da Unidade Técnica

2) rejeitar as razões de justificativa do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor Regional do Senac/SP, com imputação de multa, quanto às irregularidades tratadas nos itens 2.3, 2.5 e 2.7;

(...)

5) rejeitar as razões de justificativa do Sr. Amílcar Campana Neto, Gerente do Serviço de Engenharia do Senac/SP, com imputação de multa, quanto à irregularidade tratada no item 2.3 desta instrução

- Processo Conexo: nenhum.

[Acórdão 8.585/2017-TCU-2ª Câmara, que julgou irregulares suas contas, sem imputação de débito e multa, retificado pelo Acórdão 4049/2018 e mantido pelo Acórdão 1313/2019–TCU–Segunda Câmara - Prestação de Contas – Senac/SP – Exercício de 2006]

Exercício 2007:

- Processo 015.953/2008-5 (Relator: André Luiz de Carvalho)

- Situação: Proposta da Unidade Técnica - regularidade, com ressalvas, das contas dos Senhores Abram Abe Szajman, Euclides Carli, Laerte Brentan, Luiz Francisco de Assis Salgado, Marco Antonio Câmara Pias e Luiz Carlos Dourado, e regularidade das contas dos demais responsáveis e determinações.

- Processo Conexo: nenhum

[sobrestado até o julgamento do TC 007.462/2015-8 (TCE)]

Exercício 2008:

- Processo 016.353/2009-5 (Relator: Augusto Sherman)

- Situação: Proposta da Unidade Técnica - determinações e alertas

- Processo Conexo: TC 025.907/2014-0 (TCE)

- Objeto: Contrato 58568/2008 - ESTRUTEL Construções Metálicas Ltda.

- Responsáveis envolvidos: Amilcar Campana Neto (CPF 629.339.658-87) e Luiz Francisco de Assis Salgado (CPF 047.793.128-68)

- Processo Conexo: TC 025.909/2014-2 (TCE)

- Objeto: Contrato Heating & Cooling Tecnologia Térmica Ltda.

- Responsáveis envolvidos: Amilcar Campana Neto (CPF 629.339.658-87) e Luiz Francisco de Assis Salgado (CPF 047.793.128-68)

- Processo Conexo: TC 007.462/2015-8 (TCE)

- Objeto: Contrato Engedesk Engenharia e Consultoria Ltda. – Concorrência 2561/2007

- Responsáveis envolvidos: Amilcar Campana Neto (CPF 629.339.658-87) , Wilson Hiroshi Tanaka (CPF 189.722.768-04) , Arlette Cângero de Paula Campos (CPF 200.171.708-34) , Espólio de Argemiro de Barros Araújo (CPF 016.553.968-20) , Espólio de José Domingues Vinhal (CPF 302.642.788-87) .

[sobrestado até o julgamento do TC 007.462/2015-8 (TCE)]”

8.3. Nota-se que o Tribunal, nos processos das contas os exercícios de 2002, 2003 e 2006, julgou irregulares as contas dos gestores do Senac/SP, que, na sua maioria, são os mesmos

arrolados neste feito. No recurso de reconsideração interposto nos autos do TC 009.729/2004-0 (contas do Senac/SP de 2003) pelos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado e Clairton Martins, que também são recorrentes no presente feito, constou na análise realizada pela Serur o seguinte, conforme se extrai do relatório do Acórdão 1644/2019 – 1ª Câmara:

8.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar por absoluta falta de amparo legal. Se referida premissa vingasse, não se haveria de julgar irregulares as contas de muitos dos gestores públicos. Qualquer atuação do TCU carrega, expressa ou implicitamente, inafastável caráter pedagógico. Assim ocorre, em geral, com toda atividade que visa o controle de atos, a exemplo das ações das polícias, do Ministério Público, dos órgãos de controle interno, do Poder Judiciário, dentre outros.

8.3. Dessa forma, não se pode interpretar a irregularidade das contas como uma penalidade, mas como consequência decorrente do dever do Tribunal de Contas de formar juízo acerca da gestão dos recursos públicos. Os serviços sociais autônomos, apesar de não integrarem a Administração Indireta, devem seguir os princípios constitucionais gerais relativos à Administração Pública, pois embora as entidades do Sistema S sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são entes que prestam serviços de interesse público ou social, beneficiados com recursos oriundos de contribuições parafiscais pelos quais hão de prestar contas à sociedade.

8.4. Essas considerações também se aplicam às contas do Senac/SP relativas ao exercício de 2004, sendo que, embora não tenha sido apontado débito no julgado recorrido, a irregularidade das contas dos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Márcio Barros Souza e Clairton Martins com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, e aos Srs. Eunilde Lopes de Carvalho Montanino, Juliano Seabra Santiago de Oliveira Silva, Amilcar Campana Neto, Laércio Fernandes Marques, Ulisses Defonso Matanó, Artur Mendes Quintella e Gilberto Garcia da Costa Júnior a sanção com fulcro no inciso II do art. 58 do referido diploma legal se impõem, tendo em vista a gravidade das irregularidades apuradas nas contratações do Senac/SP relativas ao exercício de 2004.

8.5. Convém registrar, ainda, que, em razão das diversas irregularidades apuradas nas contratações da entidade, o Tribunal, por meio do Acórdão 556/2010-TCU-Plenário, recomendou ao Senac-SP que avaliasse a conveniência e a oportunidade do Senac-SP de adotar, obrigatoriamente, a modalidade pregão, preferencialmente na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, de modo a evitar ocorrências como apontadas nestes autos.

CONCLUSÃO

9. Em face da análise das razões recursais apresentadas, concluiu-se que:

a) a natureza privada do Senac/SP e demais entidades do Sistema “S” não lhes confere ampla liberdade na realização de suas contratações, pois ao gerirem recursos oriundos de contribuições parafiscais, que constituem recursos de natureza pública, tais entidades estão submetidas à observância dos princípios constitucionais inerentes à atividade administrativa, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal; e

b) não foram apresentados elementos/documentos que descaracterizem as diversas irregularidades apuradas nos atos de gestão dos recorrentes relativas ao exercício de 2004 do Senac/SP.

9.1. Assim, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 5262/2008-TCU-1ª Câmara, mantido pelo Acórdão 1983/2018-TCU-Plenário.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992 e art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Márcio Barros Souza, Clairton Martins, Eunilde Lopes de Carvalho Montanino, Juliano Seabra Santiago de Oliveira Silva, Amilcar Campana Neto, Laércio Fernandes Marques, Ulisses Defonso Matanó, Artur Mendes Quintella, Gilberto Garcia da Costa Júnior e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional de São Paulo - Senac/SP e, no mérito, negar-lhes provimento; e

b) dê ciência do acórdão que for prolatado aos recorrentes e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharão podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

TCU/Segecex/Serur/2ª Diretoria, em 04/06/2019.

(Assinado eletronicamente)

GERALDO MAGELA TEIXEIRA
Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 2890-8