

Processo TC nº 016.605/2006-0  
PRESTAÇÃO DE CONTAS – *Recursos de Reconsideração*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Examinam-se os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Abram Abe Szajman e Luiz Francisco de Assis Salgado e pela Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de São Paulo – SENAC/SP, contra o Acórdão nº 5264/2018-1ª Câmara, o qual apreciou as contas anuais do SENAC/SP do exercício de 2005, oportunidade em que julgou irregulares as contas dos dois responsáveis supracitados e aplicou-lhes a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443/92 (peça 4, p. 247-248).

2. A primeira análise dos recursos apresentados foi realizada à peça 9, p. 92-104, oportunidade na qual a Serur propôs o provimento parcial dos recursos e a revisão da multa aplicada aos responsáveis, em razão do afastamento da irregularidade envolvendo a contratação de servidores sem concurso público. Na oportunidade, acompanhei a proposta conforme parecer acostado à peça 4, p. 106-107.

3. O andamento do presente processo foi sobrestado até que se ultimasse a apreciação e recurso de revisão interposto pelo MP/TCU contra o referido Acórdão (peça 10, p. 30), cuja decisão concluiu que o recurso estava prejudicado por perda de objeto (Acórdão nº 287/2018-Plenário, peça 27).

4. Nesta etapa processual, a Serur complementa a sua análise com os elementos apresentados pelos responsáveis acostados à peça 49. Os responsáveis também encaminharam memorial a este Gabinete com argumentos adicionais (peça 54).

5. Os responsáveis foram multados em função dos seguintes achados: admissão de 192 funcionários, por meio de recrutamento interno; uso indevido de inexigibilidade de licitação; utilização indevida da dispensa de licitação; e a ausência de demonstração da razoabilidade do preço em contratação direta.

6. Dos diversos argumentos apresentados, inclusive no memorial, merecem destaque as afirmações de que as falhas apontadas não causaram prejuízos aos cofres públicos; de que a aprovação das contas da entidade, a partir do exercício de 2010, evidenciaria o aprendizado da entidade com a redução das inconsistências nos processos; os recursos geridos nos casos identificados com falhas foram proporcionalmente baixos e não haveria comprovação da violação dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade.

7. A unidade técnica reitera a análise já realizada dos argumentos apresentados na instrução de peça 9, p. 92-104, na qual lista os processos licitatórios e os problemas identificados.

8. Neste ponto, apenas para registro, os processos licitatórios em que foram apontadas irregularidades envolveram gastos aproximados da ordem de R\$ 3 milhões, a valores de 2005, de modo que, em termos absolutos, são valores relevantes.

9. Nesta análise, a unidade técnica assevera que as alegações não se prestaram a justificar as diversas contratações realizadas sem licitação. Ressalta que as irregularidades apontadas representam graves violações à legislação e aos princípios da Administração, inclusive com a violação de normas do próprio SENAC.

## II

10. Considerando que foram reiterados diversos argumentos pelos responsáveis, tanto em seus recursos, documentação complementar, como no memorial encaminhado, analiso alguns desses pontos.

11. A respeito de o SENAC adotar rotinas de entidades de direito privado, tal questão não justifica a não adoção de cuidados em suas compras, especialmente a garantia da impessoalidade nessas contratações, bem como a garantia da livre concorrência. A jurisprudência desta Corte, ao analisar casos

## Continuação do TC nº 016.605/2006-0

similares, é firme em apontar a obrigatoriedade da observância dos princípios gerais do processo licitatório e dos princípios constitucionais, como se pode depreender dos Acórdãos nºs 3050/2019, 1188/2009-Plenário e 2032/2005, todos do Plenário; e 8798/2019, 508/2009 e 992/2007, todos da 1ª Câmara.

12. Relembro que os responsáveis por tais entidades, não podem deixar de adotar medidas para evitar fraudes e desperdício de recursos. Embora essas entidades estejam submetidas ao controle finalístico do TCU e não estarem sujeitas à observância aos estritos procedimentos previstos na Lei nº 8.666/93, são obrigadas a terem regulamentos próprios que contemplem os princípios gerais do processo licitatório, conforme a Decisão nº 907/97-Plenário. Outra decisão da mesma época, de nº 461/1998-Plenário, seguiu essa mesma linha.

13. O Supremo também aponta que a autonomia administrativa de tais entidades não significa imunidade ao controle externo realizado pelo TCU, em razão do fato de gerirem recursos decorrentes de contribuições compulsórias e exercerem atividades de interesse público, nos termos do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição. É legítimo ao controle finalístico exercido pelo TCU adentrar na apreciação do padrão de objetividade e eficiência na contratação por entidades do Sistema S, conforme anotado pelo Ministro Dias Toffoli no âmbito do MS 34.296, Dje 22/02/2018.

14. Gastos indevidos, manutenção ou concessão de privilégios, desrespeito à isonomia, perda de padrões objetivos de auto avaliação, distorções remuneratórias, desperdícios ou mal uso de recursos são distorções às finalidades do Sistema S.

15. A respeito da inaplicabilidade do art. 37 da CF/88, tal afirmação não se sustenta, já que a jurisprudência do TCU está consolidada no sentido de que o Sistema S deve observância aos princípios insculpidos no referido artigo.

16. Sobre esse assunto, cito a Decisão nº 408/95-Plenário, Relator Ministro Bento José Bugarin, no qual se afirmou que é pacífico que essas entidades devem obediência aos princípios elencados no *caput* do art. 3º da Lei de Licitações, em especial os princípios da igualdade e da legalidade, este último também albergado pelo art. 37 da Constituição Federal.

17. Em outra decisão, o TCU reafirmou essas diretrizes (Acórdão nº 2790/2013-2ª Câmara), cujo voto revisor assim se manifestou sobre o assunto:

*“7. De acordo com o inc. XXI do art. 37 da Lei Maior, a igualdade será posta em prática – viabilizada, materializada – mediante a realização de licitação (competição) previamente à contratação de obras, serviços e compras.(...)”*

*8. Quando se apregoa que as entidades do Sistema ‘S’ não estão subordinadas ao conteúdo da Lei nº 8.666/93 e da Lei nº 10.520/2002 significa dizer, em essência, que tais entes não se obrigam a realizar licitações (competições) – precedendo suas contratações – observando fielmente o rito de uma concorrência, de uma tomada de preços, de um convite ou até mesmo de um pregão, seja este presencial ou eletrônico. O processo de competição no âmbito dessas entidades terá seu rito disciplinado pelos regulamentos próprios. Isso, no entanto, não lhes confere a prerrogativa de disciplinar, nos diplomas regulamentares, as contratações diretas – sem prévia licitação, sem prévia competição – como bem lhes aprouver.”*

18. Na mesma linha, também cito o Acórdão nº 3362/2009-1ª Câmara, cujo Voto condutor assim se posicionou:

*“(…)os Serviços Sociais Autônomos, por não estarem incluídos na lista de entidades enumeradas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.666/1993, não estão sujeitos à estrita observância da referida Lei, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, os quais devem se pautar nos princípios gerais do processo licitatório, devendo, contudo, ser consentâneos com os princípios constantes do art. 37, caput, da Constituição Federal e seguir os princípios gerais relativos à administração pública.” (Grifei.)*

19. Em vista desses elementos, não há como acolher a alegação de que se trataram de irregularidades meramente formais.

**Continuação do TC nº 016.605/2006-0**

**III**

20. Quanto ao pedido do SENAC para ingressar como interessado no processo, a unidade técnica afirma que a entidade não demonstrou adequadamente o seu interesse em intervir, de modo que propõe o indeferimento do pleito.

21. Entendo que o pleito deve ser acolhido, pois o Acórdão recorrido fez diversas determinações ao SENAC/SP, fato que já caracteriza o interesse processual da entidade.

22. Em relação ao recurso apresentado (peça 9, p. 2-34), entendo que as análises realizadas pela Serur, bem como com as ponderações realizadas no presente parecer, justificam o não acolhimento dos argumentos apresentados, parte dos quais já amplamente debatidos por este Tribunal e pelo STF a respeito das características das entidades do Sistema S e a competência deste Tribunal em fiscalizá-las.

**IV**

23. Ante o exposto, considerando as análises realizadas à peça 9, p. 92-104, e à peça 51, este representante do MP/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento de conhecer os recursos de reconsideração apresentados para, no mérito, acolhê-los apenas parcialmente, com vistas a reduzir a multa aplicada, em razão da elisão da irregularidade referente à contratação de servidores sem concurso público.

24. A única discordância com a unidade técnica refere-se ao acolhimento do pedido de ingresso do SENAC como interessado do presente feito, ante as determinações que foram destinadas à entidade.

**Ministério Público de Contas**, em junho de 2020.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Subprocurador-Geral