

## Proposta de deliberação

Em exame Prestação de Contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo/SP – Senac/SP, referente ao exercício de 2003.

2. Preliminarmente, registro que estes autos estiveram sobrestados, consoante determinação exarada no Acórdão 1079/2008-2ª Câmara, em razão da necessidade de aprofundamento de irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão (peça 1, p. 78-140), as quais poderiam influir no julgamento de mérito das presentes contas.

3. Naquela oportunidade, as avaliações foram divididas em duas linhas de atuação. Em uma linha, a Sefti avaliou, no âmbito do TC 013.497/2008-3 (apensado), a razoabilidade dos preços contratados junto à empresa Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda. O exame resultou em determinações feitas à entidade, sem aplicação de sanção aos responsáveis (Acórdão 4.572/2008-2ª Câmara, relatado pelo e. Ministro André Luís).

4. Na outra vertente (TC 022.255/2007-3), por meio da então Secobedificação, o TCU procedeu à avaliação de diversas contratações diretas referentes às obras do Centro Universitário Senac - Campus Santo Amaro, em especial quanto à razoabilidade dos preços praticados, dada a prática reiterada de fracionamento de despesas, consoante havia sido detectado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU na auditoria de gestão. No bojo do TC 022.255/2007-3, foi prolatado o Acórdão 5122/2014 – Primeira Câmara, que converteu os autos em dois processos de tomada de contas especial (TCs 025.909/2014-2 e 025.907/2014-0), e aplicou aos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor Regional do Senac/SP, e Amilcar Campana Neto, responsável pelo Serviço de Engenharia e pela Gerência de Materiais e Serviços do Senac/SP, multas decorrentes das seguintes irregularidades:

- a) reiterada falta de documentação, ou documentação insuficiente, para justificar os aditivos contratuais;
- b) contratações antieconômicas.

5. O Acórdão 5122/2014 – Primeira Câmara foi objeto de sucessivos recursos por parte dos responsáveis, tendo sido mantido em sede de Embargos declaratórios por meio do Acórdão 390/2015-Primeira Câmara, mas reformado pelo Acórdão 4178/2015-Primeira Câmara, relatado pelo e. Ministro José Múcio Monteiro, resultando em redução do valor das multas aplicadas, e posteriormente mantido pelos Acórdãos 6198/2015 e 7591/2015 – Primeira Câmara, ambos decorrentes da interposição de Embargos. Assim, tendo em vista a apreciação definitiva do TC 022.255/2007-3, a Secex-SP retomou a instrução do feito, paralisada desde 2008, retomando-se a partir das propostas de encaminhamento da instrução à peça 3, p. 3-41.

6. Antes de passar à contextualização da presente análise, registro que as duas TCEs resultantes do TC 022.255/2007-3, ambas sob minha relatoria, encontram-se pendentes de julgamento, constando os seguintes responsáveis:

- a) TC 025.909/2014-2: Srs. Amilcar Campana Neto e Luiz Francisco de Assis Salgado, além da empresa Healthing & Cooling Tecnologia Térmica Ltda.;
- b) TC 025.907/2014-0: Srs. Amilcar Campana Neto e Luiz Francisco de Assis Salgado, além das empresas Assetenge Engenharia e Construção Ltda. – ME, Estrutel Construções Metálicas Ltda., Fabricato Construtora e Incorporadora Ltda. e Plm Construções S/C Ltda. – ME.

7. Antes do sobrestamento, acolhendo proposta da Secex-SP (peça 1, p. 173), eu havia determinado no âmbito dos presentes autos, mediante Despacho de 11/10/2005 (peça 1, p. 176), a audiência do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor Regional do Senac/SP no exercício de 2003, em razão de cinco irregularidades previamente apontadas pelo Controle Interno.
8. Na mesma oportunidade, determinei que fossem avaliados os preços contratados, o que redundou na realização de inspeção por parte da Secex-SP, executada no ano de 2006, cujo relatório encontra-se à peça 2, p. 3-102.
9. Como resultado da inspeção, foi proposta a realização de novas audiências, destinadas ao Sr. Luiz Francisco e a mais nove responsáveis, por mim acatadas em Despacho de 9/7/2007 (peça 2, p. 130). Assim, àquela época, haviam sido realizadas audiências dos seguintes responsáveis, a saber: Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor Regional; Gilson Antônio de Almeida, Gerente de Materiais e Serviços; Clairton Martins, Superintendente Administrativo; Gilberto Garcia da Costa Júnior, Gerente de Comunicação; Maria Pilar Tohá Farré, Assessora da Gerência de Marketing; Cesar Tadeu Fava, Gerente de Sistema, responsável pela Área de Informática; Darcio Sayad Maia, Superintendente de Operações; Paulo Sérgio Naddeo Dias Lopes, Assessor e coordenador dos trabalhos de contratação de profissionais junto à empresa Talent Pro Informática Ltda.; Luiz Carlos Dourado, Superintendente de Desenvolvimento; e Amilcar Campana Neto, Responsável pelo Serviço de Engenharia.
10. Após analisar as manifestações apresentadas, a unidade instrutiva propõe (peças 65-67), com chancela integral do MP/TCU (peça 68), acatar parcialmente as justificativas de alguns responsáveis, aplicando a multa do art. 58 a todos eles, a irregularidade das contas dos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, ex-diretor Regional do Senac/SP, Clairton Martins, Diretor Regional Substituto e Superintendente Administrativo, e Luiz Carlos Dourado, Diretor Regional Substituto e Superintendente de Desenvolvimento.
11. Propõe, ainda, o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do Sr. Darcio Sayad Maia, Superintendente de Operações, e pela regularidade dos demais responsáveis arrolados nas presentes contas, Srs. Abram Abe Szajman, Presidente durante os períodos de 1º/1 a 16/3, 24/3 a 22/6, 7/7 a 20/7, 28/7 a 9/11 e de 24/11 a 31/12/2003, Euclides Carli, 1º Vice-Presidente (exercendo a Presidência nos períodos de 17/3 a 23/3, 23/6 a 6/7, 21/7 a 27/7 e de 10/11 a 23/11), e Marco Antônio C Pias, assistente de administração.
12. Preliminarmente, e muito embora não tenha sido aventado pela unidade instrutiva, reconhecimento, de ofício, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do item 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, tendo em vista terem se passados mais de dez anos desde os atos que ordenaram as audiências (11/10/2005 – peça 1, p. 176 – e 9/7/2007 – peça 2, p. 130), a partir de quando os prazos começaram a ser computados, nos termos do item 9.1.4 do mesmo *decisum*.
13. Destaco que o sobrestamento, constante do Acórdão 1.079/2008-2ª Câmara, fora determinado até a apreciação do TC-022.255/2007-3:

*Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária da Segunda Câmara, em 29/4/2008, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 10, § 1º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, e 143, inciso V, alínea "c", do Regimento Interno, em formar processo apartado para exame pela Sefti das questões apontadas pela Secex/SP e **sobrestar** o julgamento das presentes contas até a apreciação do TC-022.255/2007-3, uma vez que a deliberação naqueles autos poderá influir no julgamento de mérito das contas dos responsáveis pela entidade no exercício de 2003. (grifou-se)*

14. Não obstante, noto que a Secex-SP aguardou o trânsito em julgado do Acórdão 4178/2015, de 28/7/2015, o qual reformou o Acórdão 5122/2014, ambos da Primeira Câmara, adotando-se,

portanto, para todos os responsáveis, a apreciação definitiva do TC 022.255/2007-3 como marco para levantamento do sobrestamento das presentes contas, considerando a possibilidade de reconsideração do mérito.

15. De qualquer modo, remanesce, portanto, o julgamento do mérito das presentes contas, sem, contudo, cogitar a aplicação de sanções aos responsáveis, repise-se, ante a ocorrência da prescrição intercorrente.

16. Nesse sentido, é preciso destacar que as irregularidades mencionadas no TC 022.255/2007-3 permearam todo o período das obras referentes às duas TCEs, abrangendo os exercícios de 2002 a 2008, consoante apontado no relatório do Acórdão 5122/2014 – Primeira Câmara (peça 59, p. 6-13). Ademais, foram arrolados sete responsáveis nas presentes contas, dos quais quatro foram ouvidos em audiência, tendo em vista que os Srs. Abram Abe Szajman, Presidente, Euclides Carli, 1º Vice-Presidente, e Marco Antônio C Pias, assistente de administração, não foram apontados como responsáveis pelas irregularidades mencionadas no relatório de auditoria de gestão ou na inspeção realizada pela Secex-SP.

17. O Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, ex-diretor Regional do Senac/SP, foi ouvido em razão de diversas irregularidades, sintetizadas abaixo:

a) reiterada não realização de procedimento licitatório em situações previamente de contratação direta não amparadas pelo Regulamento de Licitações e Contratos do Senac/SP (Resolução 41/2002 – peça 6, p. 108-127);

b) indevida concessão, a partir de 01/10/2003, de reajuste de 22,07% do valor do contrato referente ao processo 532/2004, não se atentando para a periodicidade pactuada;

c) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e ausência de justificativas circunstanciadas quanto ao preço contratado.

18. Após analisadas (peça 3, p. 3-41, itens 2.1, 3.1, 3.2 e 3.5) as manifestações do responsável (peça 1, p. 179-205 e peça 44, p. 2-19), a Secex-SP propõe acatar integralmente as justificativas quanto às condutas “a” e “b” abaixo e, parcialmente, quanto aos itens “c” e “d”:

a) reajuste a partir de 1º/10/2003, no contrato com a empresa HLB – Audilink Auditores e Consultores (Processo 532/2004): adequação da vigência do contrato aos ditames da Resolução 41/2002, impondo a necessidade de pré-determinação dos prazos contratuais (peça 3, p. 4);

b) ausência de procedimento licitatório previamente ao contrato referente ao processo 741/2004 (manutenção do Portal do Senac – empresa Latitude Zero Serviços Editoriais);

c) não realização de procedimento licitatório para aquisição de mobiliário, equipamentos de estética, notebooks, e utilitários para transporte de materiais (Processos 6.926/2003, 7.023/2003 e 7.025/2003, 215/2003 e 58/2003);

d) processos 6859 e 7003/2003: ausência de justificativa de preço, ausência de orçamento prévio.

19. A Secex-SP propõe, ainda, rejeitar integralmente as justificativas referentes aos seguintes pontos (peça 65):

a) ausência de procedimento licitatório previamente à contratação da empresa HLB – Audilink Auditores e Consultores, realizada em 1/9/2013;

b) ausência de procedimento licitatório na modalidade concorrência precedendo a contratação das obras e serviços de engenharia relacionadas com o Centro Universitário Senac – Campus Santo André, no valor estimado de R\$ 18.041.660,28 (peça 3, p. 4-5);

c) ausência de procedimento licitatório previamente aos contratos referentes aos processos 19/2003, 529/2004, 7047/2003, 51/2003, 126/2003, 7003/2003, 6878/2003, 6934/2003, 6927/2003, 6959/2003, 6924/2003, 6997/2003, 6960/2003, 446/2003, 378/2003, 6930/2003, 6391/2003, 6929/2003, 6994/2003;

d) processo 529/04: ausência de orçamento prévio à licitação; ausência de justificativa do preço contratado;

e) processo 6934/2003: ausência de orçamento prévio;

f) processo 7047/2003: ausência de orçamento prévio;

g) processo 532/2004: ausência de orçamento prévio; reajuste acima do devido à empresa HLB – Audilink & Cia Auditores;

h) processo 142/2003: ausência de orçamento prévio; contratação de duas empresas para serviço de táxi, sem especificação de que deveriam ser utilizadas conforme a maior economicidade, sendo a Ligue Táxi para serviços na capital e a Peg-Táxi para viagens intermunicipais;

i) processo 142/2003: celebração de contrato com as empresas acima citadas sem que os contratos especificassem as regiões de utilização de cada uma delas;

j) processo 524/2004: descrição incompleta do objeto contratual e do preço ajustado; contrato no valor máximo de R\$ 550.000,00 por ano, desproporcional à prestação de serviço por uma única pessoa;

k) processo 532/2004: celebração de contrato com descrições incompletas do objeto e do preço ajustado;

l) processo 19/2003: ausência de orçamento prévio.

20. Perfilho-me à proposta instrutiva no sentido de julgar irregulares as contas do Sr. Luiz Francisco em razão das irregularidades acima imputadas, à exceção daquelas restritas ao exercício de 2004, considerando que trata-se de prática reiterada, envolvendo valores significativos, a exemplo das obras do Centro Universitário, estimadas em R\$ 18.041.660,28 (peça 3, p. 4). Além disso, é elevado o volume de processos eivados de irregularidades, sendo que boa parte se refere a contratações sem licitação e sem orçamento prévio que permitisse justificar os preços.

21. Em relação aos processos 6859/2003 (no valor de R\$ 220.000,00), 7003/2003 (R\$ 370.800,00) e 741/2004 (R\$ 220.000,00), todos referindo-se à contratação mediante inexigibilidade do serviço de manutenção do Portal do Senac com a empresa Latitude Zero Serviços Editoriais, mencionados no item 18 supra, com as devidas vênias, diverjo do acatamento aventado pela Secex-SP.

22. Entendo que nesses casos as justificativas devem ser integralmente rejeitadas. A meu ver, a contratação do serviço de manutenção do Portal eletrônico mediante inexigibilidade de licitação não tem amparo na legislação. A uma porque tal prestação de serviço não requer, a meu ver, profissional ou empresa com notória especialização. A duas, porque não restou comprovada a singularidade do fornecedor. Além disso, a ausência de justificativas de preços/orçamento prévio subsiste mesmo se superada a contratação direta indevida.

23. Em que pese a “quebra de linha” observada no *caput* do art. 11 da Resolução 41/2002 copiada à peça 6, p. 118, pode-se depreender que as contratações diretas, com exceção das dispensas por diminuto valor (art. 9º, I e II), devem ser justificadas circunstancialmente, inclusive quanto ao preço, o que não foi observado nas contratações em apreço.

24. Como se não bastasse, a jurisprudência desta Corte, muito embora admita a adoção de regulamentos próprios, é pacífica no sentido de se observar os princípios gerais da Administração e os princípios específicos da licitação, entre eles, o da economicidade.

25. De toda forma, as irregularidades identificadas, tanto neste processo quanto no sobrestante, já são suficientes para o julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado. Deste modo, ainda que existam duas tomadas de contas especiais em andamento nas quais ele pode ser condenado, não há óbices ao levantamento do sobrestamento destas contas, tendo em vista que caso o débito seja afastado nas respectivas TCEs, as irregularidades aqui tratadas permanecem e por si só já permitem o julgamento pela irregularidade das contas. Por outro lado, a eventual manutenção do débito nas respectivas TCEs apenas reforçaria o juízo pela irregularidade.

26. Já o Sr. Clairton Martins, Diretor Regional Substituto e Superintendente Administrativo, em síntese, foi ouvido em decorrência de recorrentes falhas nas contratações diretas, em especial a ausência de orçamento prévio. Os contratos, firmados diretamente, eram desprovidos de qualquer justificativa para o preço praticado.

27. Após analisar as manifestações apresentadas (peça 46, p. 2-20), a Secex-SP propõe (peça 3, p. 12-18 e p. 30-32, itens 3.1 e 3.7) rejeitar as justificativas sobre os seguintes achados:

a) processo 529/04: ausência de orçamento prévio à licitação; ausência de justificativa do preço contratado;

b) processo 6934/2003: ausência de orçamento prévio;

c) processo 7047/2003: ausência de orçamento prévio;

d) processo 532/2004: ausência de orçamento prévio; reajuste acima do devido à empresa HLB – Audilink & Cia Auditores;

e) processo 142/2003: ausência de orçamento prévio; contratação de duas empresas para serviço de táxi, sem especificação de que deveriam ser utilizadas conforme a maior economicidade, sendo a Ligue Táxi para serviços na capital e a Peg-Táxi para viagens intermunicipais;

f) processos 6981, 6982 e 6983 – Talet Pro Informática: ausência de orçamento prévio à licitação;

g) processo 51/2003: ausência de orçamento prévio à licitação; ausência de definição precisa e clara do objeto; acréscimo do objeto contratual em valor superior a 25% do inicialmente pactuado.

28. A unidade instrutiva propõe, ainda, acatar parcialmente as justificativas quanto à ausência de justificativa de preço/orçamento prévio em relação aos processos 6859 e 7003/2003 (peça 7, p. 4-77), que tratam da contratação da empresa Latitude Zero Serviços Editoriais e Jornalísticos Ltda. para o desenvolvimento/manutenção do Portal Senac, respectivamente nos valores de R\$ 220.000,00 e R\$ 370.800,00. Muito embora não exista justificativa de preço, a Secex-SP entendeu “razoáveis as argumentações de que a empresa contratada para o projeto de elaboração do site apresentava know-how para dar continuidade aos trabalhos”.

29. Entendo que em ambos os casos as justificativas devem ser integralmente rejeitadas, consoante destacado nos itens 22 a 24 supra. Ademais, a irregularidade imputada ao Sr. Clairton Martins quanto a estes dois processos (ausência de justificativa de preço/orçamento prévio) subsiste mesmo se admitida a contratação direta.

30. Dessa forma, entendo que as contas do Sr. Clairton Martins devem ser julgadas irregulares.

31. O Sr. Luiz Carlos Dourado, Diretor Regional Substituto e Superintendente de Desenvolvimento, foi ouvido em razão da ausência de justificativa de preços no processo 6926/2003

(peça 11, p. 77), que tratou da aquisição de mobiliário para a sala da reitoria, junto à empresa Eccor Planejamento de Interiores Ltda. (peça 2, p. 72, item 16), no valor de R\$ 32.800,28. Não houve documento permitindo justificar o preço praticado, mas apenas a declaração dos responsáveis ouvidos em audiência.

32. Em suma, o responsável afirma (peça 52) que a empresa contratada era uma *dealer* da Marca LAS, mas se encontrava impossibilitado de obter documento comprobatório em virtude de a empresa ter encerrado suas atividades, sendo que contratação se deu mediante inexigibilidade de licitação em decorrência de fornecedor exclusivo (peça 52, p. 4), consoante o inciso I do artigo 10 da Resolução 41/2002, inexistindo qualquer infringência ao disposto no art. 11 da Resolução Senac/SP. Aduz, também, que o preço se encontra "plenamente justificado, tendo em vista que o aludido mobiliário foi adquirido para ser utilizado na Reitoria do Centro Universitário, localizado no Campus Santo Amaro, complexo educacional de primeira linha construído pela entidade" (peça 52, p. 4), sendo que a aquisição se deu por inexigibilidade de licitação, consoante o inciso I do artigo 10 da Resolução 41/2002, inexistindo qualquer infringência ao disposto no art. 11 da Resolução (peça 6, p. 108-127).

33. Endosso a análise e a proposta da unidade técnica (peça 3, p. 34-35, item 3.11) pela rejeição das justificativas apresentadas, consoante itens 23 e 24 supra.

34. Não obstante, em razão de a falha ter sido observada em única contratação e do seu baixo valor, com as devidas vênias à proposta da Secex-SP, entendo que tal falha não deve ter o condão de macular as contas do Sr. Luiz Carlos Dourado, Diretor Regional Substituto e Superintendente de Desenvolvimento. Com efeito, entendo que tal irregularidade deve constituir ressalva às suas contas.

35. Por sua vez, o Sr. Darcio Sayad Maia, Superintendente de Operações, foi ouvido em razão da ausência de orçamento prévio à licitação nos processos 7023/2003 - DGM Eletrônica Ltda. (peça 11, p. 8) – e 7025/2003 - GS Indústria e Comércio de Equipamentos Ltda. (peça 11, p. 30), respectivamente nos valores de R\$ 48.270,00 e R\$ 30.588,20.

36. Em suma, o responsável informou que os equipamentos de estética facial e corporal adquiridos para as unidades do Senac em Botucatu, Barretos e Catanduva foram fornecidos pelos próprios fabricantes, portanto, com respaldo na situação prevista no art. 10, inciso I, da Resolução Senac/SP 41/2002 (peça 6, p. 108-127), que prevê a "aquisição (...) diretamente do produtor ou fornecedor exclusivo".

37. Endosso a proposta da Secex-SP pela rejeição parcial das justificativas, considerando que a equipe de inspeção conseguiu confirmar que alguns dos equipamentos adquiridos realmente não apresentavam modelos idênticos em outro fabricante, mas havia outros produtos, constantes do quadro-resumo com "Marcas Indicadas" (peça 11, p. 13-16), o que demonstra a viabilidade de comparação de preços dos produtos.

38. Não obstante, considerando que a irregularidade foi observada em apenas dois processos, tendo as justificativas sido parcialmente acatadas, entendo que esta não tem o condão de macular integralmente as contas do Sr. Darcio, devendo constituir ressalvas, com quitação ao responsável, consoante proposta aventada pela Secex-SP, chancelada pelo *Parquet* especial.

39. Concluindo este Voto, ressalto que, em relação aos Srs. Gilson Antônio de Almeida, Gilberto Garcia da Costa Júnior, Cesar Tadeu Fava, Paulo Sérgio Naddeo Dias Lopes e Amílcar Campana Neto e à Sra. Maria Pilar Tohá Farré, conquanto tenham sido ouvidos em audiência, não constam no rol de responsáveis ordinários das presentes contas, pelo que abstenho-me de propor o julgamento de suas contas, consoante jurisprudência desta Corte, a exemplo do Acórdão 1.878/2017-TCU-1ª Câmara.

40. Inobstante tenha sido reconhecida a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva também em relação a estes responsáveis, considero oportuno manifestar-me sobre as justificativas por eles apresentadas, as quais foram objeto de detidas análises pela Secex-SP e que incorporo às minhas

razões de decidir, à exceção das análises referentes aos Srs. Gilberto Garcia da Costa Júnior e Gilson Antônio de Almeida, consoante passo a comentar.

41. Nesse sentido, acolho as propostas da unidade técnica pela rejeição das justificativas apresentadas por Cesar Tadeu Fava e Maria Pilar Tohá Farré, pelo acatamento parcial das justificativas de Amilcar Campana Neto e integral quanto ao Sr. Paulo Sérgio Naddeo Dias Lopes.

42. Deixo de acolher, no entanto, as propostas pelo acatamento parcial das justificativas de Gilberto Garcia da Costa Júnior e Gilson Antônio de Almeida. Em relação a estes responsáveis, pelos fundamentos expostos nos itens 21 a 24 deste Voto, entendo que as justificativas devem ser integralmente rejeitadas.

43. No entanto, em razão do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva, não deve prevalecer a aplicação de multa a eles, tampouco aos gestores arrolados como responsáveis nas presentes contas, Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Clairton Martins, Darcio Sayad Maia e Luiz Carlos Dourado.

44. Por fim, registro o recebimento de memoriais por parte dos Srs. Luiz Carlos Dourado, Gilson Antônio de Almeida, Clairton Martins, Amilcar Campana Neto, Gilberto Garcia da Costa Júnior, Cesar Tadeu Fava e Luiz Francisco de Assis Salgado, os quais não tiveram o condão de alterar minha convicção acerca das irregularidades tratadas nos presentes autos.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de abril de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator