

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 009.729/2004-0 [Apenso: TC 013.497/2008-3]

Natureza: I - Recurso de Reconsideração em Prestação de Contas

Entidade: Administração Regional do Senac no Estado de São Paulo

Exercício: 2003

Responsáveis: Abram Abe Szajman (001.214.108-97); Amilcar Campana Neto (629.339.658-87); Cesar Tadeu Fava (843.080.448-04); Clairton Martins (194.125.418-72); Darcio Sayad Maia (062.843.298-49); Euclydes Carli (003.264.538-49); Gilberto Garcia da Costa Júnior (122.381.898-58); Gilson Antonio de Almeida (041.335.588-80); Luiz Carlos Dourado (767.338.408-63); Luiz Francisco de Assis Salgado (047.793.128-68); Marco Antonio Câmara Pias (057.826.688-14); Maria Pilar Toha Farre (638.528.458-15); Paulo Sergio Naddeo Dias Lopes (042.451.978-03)

Representação legal: Thiago Groszewicz Brito (OAB/DF nº 31.762) e outros representando Luiz Francisco de Assis Salgado e Clairton Martins; Mariana Ribeiro de Melo Pereira (52.393/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Senac no Estado de São Paulo.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. SENAC/SP. EXERCÍCIO 2003. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CONTAS IRREGULARES DE ALGUNS GESTORES. RESSALVAS. CIÊNCIA AO MPU. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÕES DE QUE AS FALHAS FORAM DE NATUREZA FORMAL. INEXISTÊNCIA DE DANO. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAR CONTAS APÓS O TRANSCURSO DE DEZ DANOS DA OCORRÊNCIA DOS FATOS. RAZÕES RECURSAIS NÃO ACOLHIDAS. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto pelos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado e Clairton Martins, Diretor Regional Substituto e Superintendente Administrativo, ambos ex-gestores do Senac/SP, contra o Acórdão 2780/2018-1ª Câmara.

2. Na fase preliminar do processo, foi promovida a audiência dos referidos responsáveis, em virtude de várias irregularidades apontadas pelo controle interno, no Relatório de Auditoria de Gestão 150878, e pela Secex/SP, na instrução elaborada após inspeção no órgão.

3. Em essência, foi constatada a ocorrência de contratação direta mesmo quando viável a competição, fracionamento de despesas, fuga ao procedimento licitatório, bem como desrespeito aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública e obrigatórios às entidades do Sistema “S”.

4. Por meio do Acórdão 1079/2008-2ª Câmara, esta Corte de Contas decidiu sobrestar o presente feito até a apreciação do TC-022.255/2007-3, que cuidava de irregularidades que podiam impactar no julgamento de mérito das contas dos responsáveis.

5. Após o levantamento do sobrestamento e a análise das respostas dos gestores, o TCU resolveu, por intermédio da aludida deliberação, julgar irregulares as contas dos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado e Clairton Martins, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c", e 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443, de 1992, sem imputação de débito e multa.

6. Irresignados com essa deliberação, os ex-gestores opuseram embargos de declaração, que foram conhecidos e rejeitados, nos termos do Acórdão 5845/2018-1ª Câmara.

7. Ainda insatisfeitos, os ex-gestores interpuseram, conjuntamente, recurso de reconsideração, o qual recebeu a seguinte análise no âmbito da Serur, transcrita parcialmente com os ajustes de forma que julguei pertinentes (peça 130):

“2.1. Na instrução inicial, à peça 1, p. 151-174, foi proposta a realização de audiência de Luiz Francisco de Assis Salgado, Diretor Regional, tendo em vista irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão 150878, a qual foi autorizada pelo relator, Ministro Augusto Sherman, em seu despacho à peça 1, p. 176.

2.2. Foi autorizada ainda pelo ministro relator, em despacho de 23/2/2006, a realização de inspeção (peça 1, p.232), cujo relatório, datado de 31/1/2007 (peça 2, p. 3-100) concluiu que a Entidade, na gestão em exame, procedia sistematicamente à contratação direta mesmo quando viável a competição, fracionamento de despesas e fuga ao procedimento licitatório, bem como desrespeito aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública e obrigatórios às Entidades do Sistema “S”. Como resultado, foram propostas audiências e determinações.

2.3. Além disso, a unidade técnica propôs a constituição de processos apartados para análise de pareceres da Secretaria de Tecnologia de Informação – Sefti, a fim de avaliar a razoabilidade dos preços contratados junto à empresa Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda. (TC 013.497/2008-3, em apenso), e da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - SecobEdificação, para emissão de parecer quanto à razoabilidade de preços na obra de construção do Campus Universitário do Senac/SP (TC 022.255/2007-3). Propôs ainda o sobrestamento do presente processo de contas considerando que os resultados apurados no TC 022.255/2007-3 poderiam influir no mérito das contas. Essas duas propostas foram acatadas pelo ministro relator dando origem ao Acórdão 1079/2008-TCU-2ª Câmara.

2.4. O TC 013.497/2008-3, após parecer da Sefti, resultou em determinações ao Senac/SP prolatadas por meio do Acórdão 4572/2008-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro André Luís de Carvalho (peça 1, p. 164, do processo em apenso).

2.5. No âmbito do TC 022.255/2007-3 foi emitido o Acórdão 5122/2014-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, que converteu os autos em tomadas de contas especial por meio de dois processos apartados (TC 025.909/2014-2 e 025.907/2014-0), e aplicou a Luiz Francisco de Assis Salgado e Amílcar Campana Neto multas individuais de R\$ 40.000,00 e R\$ 30.000,00, respectivamente, em decorrência das seguintes irregularidades: (i) reiterada falta de documentação, ou documentação insuficiente, para justificar os aditivos contratuais; e (ii) contratações antieconômicas.

2.6. O Acórdão 5122/2014-TCU-1ª Câmara foi objeto de sucessivos recursos por parte dos responsáveis, tendo sido mantido em sede de Embargos declaratórios por meio do Acórdão 390/2015-TCU-1ª Câmara, mas reformado pelo Acórdão 4178/2015-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, resultando em redução do valor das multas individuais aplicadas para R\$ 20.000,00 e R\$ 15.000,00, e posteriormente mantido pelos Acórdãos 6198/2015 e 7591/2015-TCU,

ambos da 1ª Câmara e decorrentes da interposição de Embargos. Assim, tendo em vista a apreciação definitiva do TC 022.255/2007-3, a Secex-SP retomou a instrução das contas, paralisada desde 2008, retomando-se a partir das propostas de encaminhamento da instrução à peça 3, p. 3-41.

2.7. Registra-se a situação das duas TCEs resultantes do TC 022.255/2007-3, ambas da relatoria do Ministro Augusto Sherman:

a) TC 025.909/2014-2: processo encerrado, tendo sido prolatado o Acórdão 10827/2018-TCU-1ª Câmara, que, entre outros, concluiu pelo julgamento das contas de Luiz Francisco de Assis Salgado regulares com ressalva, dando-lhes quitação;

b) TC 025.907/2014-0: pendente de julgamento, constando como responsável, entre outros, Luiz Francisco de Assis Salgado.

2.8. Cabe registrar ainda que os recorrentes foram chamados em audiência autorizadas pelo Ministro Relator em duas ocasiões, na instrução inicial deste processo de contas e após a realização de inspeção no Senac/SP.

2.8.1. As seguintes audiências se originaram da instrução inicial à peça 1, p. 151-178, antes do sobrestamento das presentes contas:

a) Luiz Francisco de Assis Salgado

a.1) não realização de procedimento licitatório previamente à contratação em 1/9/2003 da empresa de auditoria independente HLB - Audilink Auditores e Consultores tendo em vista que não foi demonstrada a inviabilidade de competição e não foi comprovada a notória especialização da empresa ou a singularidade dos serviços, com inobservância do art. 10, II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac aprovado pela Resolução 41/2002;

a.2) indevida concessão, a partir de 01/10/2003, de reajuste de 22,07% do valor do contrato supra referido, não se atentando para a periodicidade pactuada;

a.3) não realização do procedimento licitatório, na modalidade concorrência, precedendo à contratação das obras e serviços de engenharia relacionada com o Centro Universitário Senac - Campus Santo Amaro, no valor estimado de R\$ 18.041.660,28 pela CGU/SP, com inobservância do art. 7º, I, letra "c", c/c o art. 6º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac aprovado pela Resolução 41/2002;

a.4) não realização de procedimento licitatório, antecedendo à aquisição de mobiliário, equipamentos de estética, notebooks, e utilitários para transporte de materiais objeto, respectivamente, dos Procs. 6.926/2003, 7.023/2003 e 7.025/2003, 215/2003 e 58/2003, com inobservância dos arts. 10 e 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac aprovado pela Resolução 41/2002;

a.5) não realização de procedimento licitatório, previamente à contratação dos serviços objeto dos processos identificados abaixo, com inobservância dos arts. 10 e 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac aprovado pela Resolução 41/2002, nos processos 741/2004, 19/2003, 529/2004, 7.047/2003, 51/2003, 126/2003, 7.003/2003, 6.878/2003, 6.934/2003, 6.927/2003, 6.959/2003, 6.924/2003, 6.997/2003, 6.960/2003, 466/2003, 378/2003, 6.930/2003, 6.391/2003, 6.929/2003 e 6.994/2003.

2.8.2. As seguintes audiências direcionadas aos recorrentes resultaram da realização de inspeção (peça 2, 127-130):

a) Luiz Francisco de Assis Salgado (peça 2, 91-94)

a.6) Processo 529/04 - Luare Produções e Comunicações Ltda.:

a.6.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação de serviços de comunicação, em infringência ao art. 13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.6.2) descrições do objeto contratual e do preço ajustado incompletas e imprecisas, em desobediência ao art. 21 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.6.3) ausência de justificativas circunstanciadas quanto ao preço contratado, em infringência ao art. 11 da Resolução Senac/SP 41/2002);

a.6.4) contrato em caráter "intuito personae" com valor anual máximo estabelecido (R\$ 550.000,00) desproporcional à prestação de serviço por uma única pessoa, em infringência ao princípio da razoabilidade;

a.7) Processos 6859 e 7003/2003 - Latitude Zero Serviços Editoriais e Jornalísticos Ltda.:

a.7.1) ausência de justificativa de preço no processo 6859/2003, em desobediência ao art. 11 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.7.2) ausência de orçamento prévio à licitação no processo 7003/2003, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório para a estimar o valor do objeto a ser licitado, os recursos orçamentários e a modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser utilizada e, ainda, permitir a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, ato em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.8) Processo 6934/2003 - ALG Consult Consultoria em Informática Ltda.:

a.8.1) ausência de orçamento prévio à licitação, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório, para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e dos recursos orçamentários a serem utilizados, a definição da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, atos em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.9) Processo 19/2003 - Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda.:

a..9.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação dos serviços objeto do contrato celebrado com a Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda. (processo 19/2903). em 01/7/2003, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.9.2) existência de 54 contratos celebrados com a Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda. vigentes no exercício de 2003, em afronta aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade;

a.10) Processo 7047/2003 - Documentar S/C Ltda.:

a.10.1) ausência de orçamento prévio à licitação, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição na contratação de serviços, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório, para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e dos recursos orçamentários a serem utilizados, a definição da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, atos em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.11) Processo 532/2004 - HLB Audilink & Cia Auditores:

a.11.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação de serviços de auditoria independente, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.11.2) celebração de contrato com descrições do objeto contratual e do preço ajustado incompletas e imprecisas, em descumprimento ao art. 21 da Resolução Senac/SP 41/2002, considerando que as cláusulas do contrato não indicam nem especificam as auditorias pontuais que justificaram pagamentos à HLB - Audilink & Cia. Auditores no montante de R\$ 40.235,05 em 2003, o correspondente a 40% do valor total de pagamentos a Audilink no referido exercício, e considerando ainda que a possibilidade de realização dessas auditorias, seu objeto e a forma de remuneração do serviço deveriam estar previstas expressamente no instrumento contratual, sendo descabido explicitar um valor de hora homem trabalhada de R\$ 117,87 caso essas auditorias ultrapassassem 80 horas/ano sem se definir a qualificação dos profissionais a serem remunerados por tal preço;

a.11.3) reajuste acima do devido concedido à HLB - Audilink & Cia. Auditores, considerando que houve um aumento de R\$ 4.871,86 (valor pago desde outubro de 2002) para R\$ 5.825,04 em outubro de 2003, o correspondente a um reajuste de 19,56%, acima da variação do índice IGP-M da FGV no período considerado (outubro de 2002 a outubro de 2003), que foi de 17,3%, contrariando a cláusula quinta do contrato firmado com a HLB Audilink & Cia. Auditores em 01/9/2003 combinada com o item 4.3 da proposta da HLB Audilink de 19.05.2003;

a.12) Processo 142/2003 - Ligue Táxi - Grupo Ponto de Apoio de São Paulo e Peg-Táxi Associação Pégasus Comum Rádio Táxi São Paulo:

a.12.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação de serviços de táxi, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

a.12.2) ratificação de duas empresas, sem especificação de que deveriam ser utilizadas as empresas conforme a maior economicidade a ser proporcionada ao Senac/SP: Ligue Táxi - Grupo Ponto de Apoio de São Paulo para serviços de táxi na Capital São Paulo e Peg-Táxi - Associação Pégasus Comum Rádio Táxi São Paulo para serviços de táxi em viagens intramunicipais;

a.12.3) celebração de contrato com a Ligue Táxi - Grupo Ponto de Apoio de São Paulo, em 01.06.2003, e com a Peg-Táxi - Associação Pégasus Comum Rádio Táxi São Paulo, também em 1/6/2003, sem que os contratos firmados definissem regiões de atuação para as empresas, possibilitando a utilização de uma ou outra para qualquer serviço, intramunicipal ou intermunicipal, sem se levar em conta a economicidade para o Senac/SP, o que gerou, no período de 1/6/2003 (data da assinatura dos contratos) a 31/12/2003, despesas para o Senac/SP com a Peg-Táxi - Associação Pégasus Comum Rádio Táxi São Paulo (R\$ 292.738,90) mais de dez vezes superiores às despesas realizadas com a Ligue Táxi - Grupo Ponto de Apoio de São Paulo (R\$ 28.014,62), quando a prioridade de uso deveria ser dada à Ligue Táxi, que oferecia desconto sobre a fatura superior ao ofertado pela PegTáxi;

b) Clairton Martins (peça 2, 95-98)

b.1) Processo 529/04 - Luare Produções e Comunicações Ltda.:

b.1.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite,

concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação de serviços de comunicação, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.1.2) ausência de justificativas circunstanciadas quanto ao preço contratado, em infringência ao art. 11 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.2) Processos 6859 e 7003/2003 - Latitude Zero Serviços Editoriais e Jornalísticos Ltda.:

b.2.1) ausência de justificativa de preço no processo 6859/2003, em desobediência ao art. 11 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.2.2) ausência de orçamento prévio à licitação no processo 7003/2003, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório para estimar o valor do objeto a ser licitado, os recursos orçamentários e a modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser utilizada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, ato em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.3) Processo 6981, 6982 e 6983/2003 - Talent Pro Infonnática Ltda.:

b.3.1) ausência de orçamento prévio à licitação, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório, para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e dos recursos orçamentários a serem utilizados, a definição da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, atos em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.4) Processo 6934/2003 - ALO Consult Consultoria em Informática Ltda.:

b.4.1) ausência de orçamento prévio à licitação, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório, para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e dos recursos orçamentários a serem utilizados, a definição da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, atos em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.5) Processo 19/2003 - Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda.:

b.5.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação dos serviços objeto do contrato celebrado com a Digisystem Comércio e Manutenção de Equipamentos de Informática Ltda. (processo 19/2003), em 1/7/2003, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.6) Processo 7047/2003 - Documentar S/C Ltda.:

b.6.1) ausência de orçamento prévio à licitação, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição na contratação de serviços, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório, para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e dos recursos orçamentários a serem utilizados, a definição da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, atos em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.7) Processo 51/2003 - TMS Call Center Ltda.:

b.7.1) ausência de orçamento prévio à licitação, tendo em vista que, em face da viabilidade de competição na contratação de serviços, seria indispensável a elaboração de orçamento prévio ao procedimento licitatório, para a estimativa do valor do objeto a ser licitado e dos recursos orçamentários a serem utilizados, a definição da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada e, ainda, para a análise da adequabilidade dos preços das licitantes, atos em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.7.2) ausência de definição precisa e clara do objeto contratual, em desrespeito ao art. 21 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.7.3) acréscimo do objeto contratual em valor superior a 25% do total inicialmente pactuado, em afronta ao art. 25 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.8) Processo 532/2004 - HLB - Audilink & Cia Auditores:

b.8.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação de serviços de auditoria independente, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.8.2) reajuste acima do devido concedido à HLB Audilink & Cia. Auditores, considerando que houve um aumento de R\$ 4.871,86 (valor pago desde outubro de 2002) para R\$ 5.825,04 em outubro de 2003, o correspondente a um reajuste de 19,56%, acima da variação do índice IGP-M da FGV no período considerado (outubro de 2002 a outubro de 2003), que foi de 17,3%, contrariando a cláusula quinta do contrato firmado com a HLB Audilink & Cia. Auditores em 1/9/2003 combinada com o item 4.3 da proposta da HLB Audilink de 19/5/2003;

b.9) Processo 142/2003 - Ligue Táxi - Grupo Ponto de Apoio de São Paulo e Peg-Táxi - Associação Pégasus Comum Rádio Táxi São Paulo:

b.9.1) ausência de orçamento prévio à licitação para a estimativa do valor do objeto a ser licitado, dos recursos orçamentários a serem utilizados e da modalidade licitatória (convite, concorrência) a ser empregada, o qual era indispensável em face da viabilidade de competição para a contratação de serviços de táxi, em infringência ao art.13 da Resolução Senac/SP 41/2002;

b.9.2) ratificação de duas empresas, sem especificação de que deveriam ser utilizadas as empresas conforme a maior economicidade a ser proporcionada ao Senac/SP: Ligue Táxi - Grupo Ponto de Apoio de São Paulo para serviços de táxi na Capital São Paulo e Peg-Táxi - Associação Pégasus Comum Rádio Táxi São Paulo para serviços de táxi em viagens intramunicipais.

2.9. Após analisar as manifestações apresentadas por Luiz Francisco de Assis Salgado (peça 3, p. 3-24, peça 65, p. 8-9 e Clairton Martins (peça 3, p. 12-19, peça 65, p. 10-11), a unidade técnica propôs (peças 65-67), com chancela integral do MP/TCU (peça 68), entre outros, 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, respectivamente, e Luiz Carlos Dourado, Diretor Regional Substituto e Superintendente de Desenvolvimento.

2.10. Em seu voto, o ministro relator reconheceu, de ofício, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva nos termos do item 9.1.6 do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 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 referido acórdão.

2.11. Além disso, o ministro relator concluiu pela irregularidade das contas dos recorrentes, sem aplicação de multa, acompanhando em parte a proposta da unidade técnica, conforme a seguir:

Luiz Francisco de Assis Salgado

<i>Irregularidade</i>	<i>Unidade técnica (peça 65, p. 8-9)</i>	<i>Voto (peça 76, p. 3-5)</i>
<i>a.1 – contratação em 1/9/2003 da empresa HLB – Audilink</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	<i>Rejeitar integralmente (item 20)</i>
<i>a.2 – Reajuste no contrato da HLB – Audilink – 532/2004</i>	<i>Acatar integralmente</i>	<i>Excluir, pois o exercício de 2004 não se refere às presentes contas – item 20 do Voto</i>
<i>a.3 – ausência de licitação das obras do Centro Universitário</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	<i>Rejeitar integralmente (item 20)</i>
<i>a.4 – Proc. 6.926/2003, 7.023/2003 e 7.025/2003, 215/2003 e 58/2003</i>	<i>Acatar parcialmente</i>	<i>Anuiu ao posicionamento da unidade técnica</i>
<i>a.5 – Procs. 19/2003, 529/2004, 7.047/2003, 51/2003, 126/2003, 7.003/2003, 6.878/2003, 6.934/2003, 6.927/2003, 6.959/2003, 6.924/2003, 6.997/2003, 6.960/2003, 466/2003, 378/2003, 6.930/2003, 6.391/2003, 6.929/2003 e 6.994/2003</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	<i>Rejeitar com exceção – exercício de 2004 – item 20 do Voto</i>
<i>a.5 - Proc. 741/2004</i>	<i>Acatar integralmente</i>	<i>Excluir, pois o exercício de 2004 não se refere às presentes contas – item 20 do Voto</i>
<i>a.6 – Proc. 529/2004</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	
<i>a.7 – Procs. 6859 e 7003/2003</i>	<i>Acatar parcialmente</i>	<i>Rejeitar integralmente (item 21 e 22)</i>
<i>a.8 – Procs. 6934/2003</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	<i>Rejeitar – item 20 do Voto</i>
<i>a.9 – Procs. 19/2003</i>		
<i>a.10 - Proc. 7047/2003</i>		
<i>a.11 – Proc. 532/2004</i>		<i>Excluir, pois o exercício de 2004 não se refere às presentes contas – item 20</i>
<i>a.12 – Proc. 142/2003</i>		<i>Rejeitar – item 20</i>

Clairton Martins

<i>Irregularidade</i>	<i>Unidade técnica (peça 65, p. 10)</i>	<i>Voto (peça 76, p. 26-30)</i>
<i>b.1 – Proc. 529/2004</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	<i>Excluir, pois o exercício de 2004 não se refere às presentes contas – item 20</i>
<i>b.2 – Procs. 6859 e 7003/2003</i>	<i>Acatar parcialmente</i>	<i>Rejeitar integralmente – itens 23 a 25 e 28 e 29</i>

<i>b.3 – Procs. 6981, 6982 e 6983/2003</i>	<i>Rejeitar integralmente</i>	<i>Anuiu ao posicionamento da Unidade técnica à exceção do Proc. 532/2004, considerando que o exercício de 2004 não se refere às presentes contas – item 20</i>
<i>b.4 – Proc. 6934/2003</i>		
<i>b.5 – Proc. 19/2003</i>		
<i>b.6 – Proc. 7047/2003</i>		
<i>b.7 – Proc. 51/2003</i>		
<i>b.8 – Proc. 532/2004</i>		
<i>b.9 – Proc. 142/2003</i>		

2.12 Os responsáveis Luiz Francisco de Assis Salgado e Clairton Martins interpuseram Embargos declaratórios, em 4/5/2018 e 7/5/2018, respectivamente, os quais foram rejeitados mediante o Acórdão 5845/2018-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman.

2.13. Inconformados, os recorrentes interpuseram recurso de reconsideração defendendo a reforma do acórdão para que as presentes contas sejam consideradas regulares ou, quando muito, regulares com ressalva (peça 112).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 125), ratificado pelo Ministro-Relator Benjamin Zymler (peça 129), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com a suspensão dos efeitos do item 9.4 do Acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara em relação aos recorrentes, nos termos do artigo 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

a) se o acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara dever ser reformado para julgar regulares as contas dos recorrentes (peça 112, p. 3-7);

b) se é possível comprovar a boa-fé dos recorrentes (peça 112, p. 7-8);

c) se o acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara dever ser reformado para julgar regulares com ressalvas as contas dos recorrentes (peça 112, p. 8-9);

d) se o julgamento pela irregularidade das presentes contas, sem ocorrência de dano ao erário, deve subsistir mesmo quando ultrapassados mais de 10 anos entre a audiência realizada e o primeiro julgamento (peça 9-10);

5. **Se o acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara dever ser reformado para julgar regulares as contas dos recorrentes (peça 112, p. 3-7).**

5.1. Os recorrentes defendem a reforma do a acórdão para julgar regulares as contas dos recorrentes, com base nos seguintes argumentos (peça 19, p. 1-3):

a) tinham pouca familiaridade com a novel regulamentação – Resolução 41/2002, aprovada em 1/11/2002, portanto 2 meses antes do início do exercício das contas em análise;

b) as justificativas que embasaram as contratações por inexigibilidade de licitação, justificativas essas que extrapolam o rol exemplificativo do art. 10 da Resolução 41/2002, e que constam dos presentes autos (peças 1, p. 179-205, 44 e 46), demonstram a legalidade dos

procedimentos adotados, em decorrência de todas as peculiaridades vivenciadas pelos gestores à época dos fatos;

c) a suposta ausência de pesquisa de preços prévia à realização das contratações não resulta em irregularidade, considerando a Orientação Normativa da AGU 17, de 1/4/2009 (excerto transcrito à peça 112, p. 4), que obriga a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, a qual deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas;

d) mesmo diante da pouca familiaridade dos gestores com o novo regulamento (Resolução 41/2002), as contratações realizadas foram devidamente executadas em benefício do Senac/SP. Tanto é assim que não há qualquer comentário quanto a possível ocorrência de dano aos cofres daquela paraestatal;

e) ressalta-se que os processos instaurados em apartado (022.255/2007-3 e 013.497/2008-3) não resultaram na proposição de devolução de recursos, subsistindo, assim, no presente processo, apenas atos de cunho formal;

f) ainda que se mantenha o entendimento pela ocorrência das supostas irregularidades, o que se admite apenas por argumento, tais situações podem ser entendidas como falhas formais, exatamente por não terem gerado qualquer dano;

g) as formas não são um fim em si mesmas e, em estreita relação com o princípio do formalismo moderado, exige uma interpretação flexível e razoável, de acordo com os ensinamentos de Odete Medauar, cujo texto foi transcrito à peça 112, p. 5;

h) o TCU tem jurisprudência solidificada de que falhas formais não têm o condão de macular as contas da gestão, conforme o trecho do Acórdão 4258/2012-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes transcrito à peça 112, p. 5-6 e mais os seguintes precedentes: 2279/2011-TCU-2ª Câmara, 333/2007-TCU-1ª Câmara, 3244/2007-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

i) as aprovações de todas as contas anuais desde o exercício de 2010 provam que o SENAC/SP vem, há anos, apresentando uma curva de aprendizado e reduzindo as inconsistências de seus processos internos em um crescente processo de melhoria, razão pela qual não se faz necessário ou razoável aplicar novas penalidades aos seus gestores ou macular suas contas;

j) nesse contexto, o entendimento pela rejeição das contas dos ora recorrentes seria medida desarrazoada e desproporcional, clamando-se assim, que se leve em consideração todos os dados e informações assim como as peculiaridades, ponderando todos os interesses em jogo, para alcançar uma solução justa, razoável e proporcional.

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente não merecem prosperar. Conforme estabelecido no art. 16 da Lei 8.443/1992, no julgamento das contas o TCU profere um juízo de valor sobre toda a gestão. No caso, está sendo examinada a gestão dos recorrentes no exercício de 2003. Nesse período, conforme se verifica da análise das contas, foram identificadas diversas irregularidades, que não resultaram em dano ao erário, mas que se constituíram em violações a normas legais e regulamentares, bem como a descumprimento da jurisprudência desta Corte de Contas, notadamente na área de aquisições e contratações que justificam a irregularidade das contas.

5.3. De início, não procede a alegação de pouca familiaridade com a Resolução 41/2002 (peça 6, p. 108-127), considerando que até 30/10/2002, época em que ainda vigorava o Regulamento de Licitações e Contratos do Senac/SP estabelecido por meio da Resolução 39/2001, de 1/11/2001, foram constatadas irregularidades semelhantes as cometidas pelos recorrentes no decorrer do exercício de 2003, como não a realização de procedimento licitatório, ausência de orçamento prévio, ausência de

justificativa de preços e antieconomicidade de contratações, as quais culminaram, inclusive, com a alteração do julgamento das contas referentes ao exercício de 2002, de regulares com ressalvas para Irregulares (Acórdão 882/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

5.4. *Além disso, os arts infringidos pelos recorrentes na Resolução 41/2002 (arts. 6º, 7º, 10, 11, 31 I e 21, têm redação similar a estabelecida nos mesmos arts. que já vigoravam com a Resolução 39/2001 (TC 022.255/2007-3, p. 27, p. 24-45), evidenciando que a primeira não trouxe alterações relevantes a ponto de impactar a conduta que já vinha sendo realizada.*

5.5. *Com relação às justificativas que embasaram as contratações por inexigibilidade de licitação e a ausência de justificativa de preços, percebe-se que os ex-gestores recorrem a argumentos já refutados anteriormente, tanto pela unidade instrutora como pelo voto condutor, sem apresentar novos elementos que possibilitem a alteração da conclusão. Os serviços de auditoria independente contratados da empresa de auditoria independente HLB – Audilink Auditores e Consultores, uma das quais foi contratada por inexigibilidade, não possuem caráter singular, de modo a inviabilizar a licitação, havendo empresas prestadores do serviço possuidoras de notória especialização.*

5.6. *Na mesma linha, não há justificativa para a ausência de procedimento licitatório na modalidade concorrência para a contratação das obras e serviços de engenharia do Centro Universitário Senac – Campus Santo Amaro, no valor de cerca de R\$ 18 milhões. Nem justificativa para a mesma prática recorrente observada nos processos 19/2003, 7047/2003, 51/2003, 126/2003, 7003/2003, 6878/2003, 6934/2003, 6927/2003, 6959/2003, 6924/2003, 6997/2003, 6960/2003, 466/2003, 378/2003, 6930/2003, 6391/2003, 6929/2003 e 6994/2003, cujas situações de inexigibilidade não foram justificadas, nem demonstradas nos processos, inclusive quanto ao preço, já que a mera especialização da empresa contratada não justifica a contratação por inexigibilidade. Nesse caso deveria restar configurados a inviabilidade de licitação, a singularidade do objeto e a notória especialização, o que não ocorreu, em infringência ao art. 10, inciso II, Resolução 41/2002, que, ressalta-se, possui a mesma redação da Resolução 39/2001, art. 10, inciso II, que vigorava anteriormente.*

5.7. *Dessa forma, não há que se falar em falta de familiaridade com a Resolução 41/2002. Também não houve demonstração de que a falta de adequadas justificativas de preços para hipóteses de dispensas, como regra geral, e de inexigibilidade, constatadas pela inspeção da unidade instrutória encerrou-se logo após o suposto período de ajustamento dos gestores. Tem-se evidência contrária com o julgamento pela irregularidade das contas desta unidade jurisdicionada, pelas mesmas irregularidades, nos exercícios de 2004 e 2005, julgadas pelos Acórdãos 5262 e 5264/2008-TCU-Iª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, respectivamente.*

5.8. *Também não procede a referência em relação à Orientação Normativa AGU 17/2009, considerando que: (i) essa regra não tem força normativa sobre o Senac/SP; somente se aplica quando não é viável a realização de licitação; e (iii) foi emitida em momento posterior ao exercício das presentes contas.*

5.9. *Quanto à alegação de não ocorrência de dano, conclui-se que os recorrentes, ao efetuarem aquisições sem orçamento prévio, sem licitação e sem justificativa de preço dos objetos contratados não se revestiram das cautelas e análises necessárias para garantir a legalidade e a economicidade do ato, não sendo possível, portanto, acatar o argumento apresentado, sejam aqueles tendentes a afastar-lhe a responsabilidade ou aquele propenso a descaracterizar as ilicitudes apontadas que não têm natureza meramente formal.*

5.10. *De fato, a inoccorrência de devolução de valores não descaracteriza os atos antieconômicos e a ilegalidade, dado o potencial de causar prejuízo à Administração, o que configura*

irregularidade grave a macular a gestão dos responsáveis, porquanto afrontaram o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

5.11. *Não é pertinente ainda o argumento de que seria dispensável a aplicação de penalidades aos gestores ou o julgamento pela irregularidade de suas contas com base em redução das inconsistências: a uma, porque não é objeto do presente recurso rediscutir a aplicação de penalidade, uma vez já reconhecida a prescrição da pretensão punitiva; a duas porque o julgamento das contas visa também e principalmente induzir a mudança nos comportamentos futuros.*

5.12. *Ora, quando se está diante de reiteradas contratações realizadas pelos responsáveis, repisa-se, sem orçamento prévio, condição essencial para definir a modalidade licitatória, sem licitação e sem justificativa de preço, o que deu ensejo a contratações antieconômicas, e ainda com descrições imprecisas do objeto, o que dificulta a estimativa de custos pelos proponentes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, não há que se falar em falha eminentemente formal.*

5.13. *Como cediço, são questões de grande relevo na legislação, não se podendo apequenar tal irregularidade, atribuindo-se a ela caráter eminentemente formal. Trata-se de importantíssimo controle inserto na legislação no intuito de se mitigarem ainda riscos de sobrepreço nas contratações públicas.*

5.14. *Como bem lembrou o ministro relator no item 22 do seu voto, em boa parte dos processos avaliados pela unidade instrutora, a realização de licitação era perfeitamente viável, muito embora os recorrentes tenham indevidamente optado pela realização de contratação direta por meio de inexigibilidade, a exemplo do serviço de desenvolvimento/manutenção do Portal Senac.*

5.15. *Em meio às constatações de elevado volume de infrações aos normativos legais que regem as licitações e contratos, as quais envolveram valores significativos, não haveria equilíbrio entre a conduta reprovável dos ex-gestores e um resultado de julgamento diverso do realizado por parte desta Corte de Contas. Ao contrário do afirmado pelos recorrentes, essa hipótese incongruente é que caracterizaria ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.*

5.16. *Diante desse contexto, não há como aplicar ao presente caso, por analogia, o entendimento firmado nos Acórdãos 4258/2012-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, 2279/2011-TCU-2ª Câmara, , 333/2007-TCU-1ª Câmara, 3244/2007-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, porquanto as irregularidades e circunstâncias atenuantes ali identificadas, não coincidem com as ora examinadas nestes autos.*

5.17. *Dessa forma, não é possível afirmar que as contas dos recorrentes expressaram, de forma clara e objetiva, a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão sob sua responsabilidade, para se concluir pela regularidade das contas com quitação plena. No presente caso, fica evidenciado a adequação do art. 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8443/1992.*

5.18. *Assim, conclui-se por manter o julgamento pela irregularidade, sem multa devido à prescrição da pretensão punitiva, considerando-se improcedente, portanto, a reforma do acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara para julgar regulares as contas dos recorrentes (peça 112, p. 3-7).*

6. Se é possível comprovar a boa-fé dos recorrentes (peça 112, p. 7-8).

6.1. *Os recorrentes afirmam que ficou comprovada a sua boa-fé, com base nos seguintes argumentos:*

a) No âmbito do TCU (vide precedente – Acórdão 2414/2006-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, cujo trecho foi transcrito à peça 112, p. 7), a boa-fé deve ser comprovada no caso concreto, devendo ser avaliado para caracterização ou não da boa-fé, os atos praticados e as consequências advindas dessas ações;

b) No presente caso concreto, considerando hipoteticamente a ocorrência das irregularidades imputadas, tem-se que tal fato não trouxe maiores consequências, senão eventual inobservância das formalidades legais, que não são suficientes para macular a gestão dos recorrentes;

c) além disso, o fato de não ter sido identificado dano aos cofres do Senac/SP atesta a presença da boa-fé nas ações praticadas, ainda que eventualmente não tenha sido observado todos os ditames regulamentares;

d) ante a falta de comprovação de violações aos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade, é imperativo o reconhecimento da boa-fé;

e) isso porque os ex-gestores não possuíam qualquer outro objetivo senão a integral satisfação dos interesses do Senac/SP.

Análise

6.2. Não assiste razão aos recorrentes. A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado (Acórdãos 9004/2018-TCU-1ª Câmara e 6.943/2015-TCU-1ª Câmara, 1512/2015-TCU-Plenário, todos da relatoria do Ministro Bruno Dantas e 635/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz). Desse modo, é suficiente a ocorrência de grave irregularidade, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade cometida.

6.3. No presente caso, ao contrário do que afirmam os recorrentes, e conforme já relatado no item anterior e nos itens 6.4 e 6.5 a seguir, não se pode cogitar a conduta irregular dos recorrentes como mera “inobservância a formalidades legais”.

6.4. O recorrente Luiz Francisco de Assis Salgado, ex-diretor Regional do Senac/SP, teve suas contas julgadas irregulares em função diversas irregularidades graves, sintetizadas abaixo:

a) reiterada não realização de procedimento licitatório em situações previamente de contratação direta não amparadas pela Resolução 41/2002;

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.

6.5. Já as contas do responsável Clairton Martins foram julgadas irregulares em decorrência de práticas recorrentes de graves infrações à norma legal e regulamentar nas contratações diretas, em especial a ausência de orçamento prévio, ocasionando contratos firmados diretamente, que eram desprovidos de qualquer justificativa para o preço praticado.

6.6. Dessa forma, equivocam-se os recorrentes ao alegar falta de comprovação aos princípios constitucionais, uma vez que se comprovou ainda ofensa aos princípios gerais da Administração e aos princípios específicos da licitação, entre eles, o da economicidade. Por essa razão, não se pode reconhecer a sua boa-fé, eis que descumpriram o regulamento a que se obrigaram a dar pleno cumprimento.

6.7. Também é infundado o argumento de que suposta falta de comprovação de violação ou a falta de dano aos cofres da paraestatal atestaria boa-fé, tendo em vista a jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual a boa-fé deve ser aferida objetivamente, sendo necessário constatar algum ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente dos responsáveis, mediante prova nos

autos, o que inexistiu no presente caso (Acórdãos 1894/2018-TCU-2ª Câmara e 88/2008-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Augusto Nardes, 2399/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio, 1157/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman).

6.8. *Assim, não é possível comprovar a boa-fé dos recorrentes.*

7. *Se o acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara dever ser reformado para julgar regulares com ressalvas as contas dos recorrentes (peça 112, p. 8-9).*

7.1. *Os recorrentes defendem a possibilidade de julgamento das contas como regulares com ressalvas, com base nos seguintes argumentos:*

a) nos casos em que se verifica a boa-fé, o TCU tem julgado regulares com ressalvas as contas daqueles que não se omitiram em sua prestação (vide Acórdão 1304/2008-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, cujo trecho foi transcrito à peça 112, p. 8);

b) é cogente a aplicação isonômica dos seguintes precedentes dessa casa no presente processo em homenagem ao primado da segurança jurídica: 1394/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes e 548/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer;

c) dessa forma, sendo certo que é entendimento pacífico desta Corte de Contas que a inexistência de má-fé ou indícios de tentativas de locupletamento afastam a pretensão punitiva, até mesmo quando se vislumbra a presença de falhas formais, as presentes contas devem ser, na mais gravosa das hipóteses julgadas regulares com ressalvas.

Análise

7.2. *Não há como acolher o argumento recursal, pois além de não ser possível aferir a boa-fé dos recorrentes, já ficou demonstrado que o caso sob comento trata de irregularidades graves que impactaram a integralidade da gestão dos responsáveis, considerando a multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores, bem como a magnitude dos valores envolvidos, aplicando-se, dessa forma, a alínea “b”, do inciso III do art. 16, da Lei 8443/1992 (Acórdão 454/2017-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, 2508/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, 2987/2012-TCU-1ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, 1973/2008-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Guilherme Palmeira). Assim não se aplica ao caso o Acórdão 1304/2008-TCU-2ª Câmara que tratou de tomada de contas especial em que houve comprovação da aplicação dos recursos do convênio.*

7.3. *Também não há como utilizar o instituto da analogia com relação aos Acórdãos 1394/2011 e 548/2011, ambos do Plenário, o primeiro da relatoria do Ministro Augusto Nardes e o segundo da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, pois não tratam de processo de julgamento de contas em que se avalia a gestão dos responsáveis, mas de levantamento de auditoria no âmbito da Petrobrás, e de denúncia, respectivamente, cujas análises das audiências concluíram pelo acolhimento das razões de justificativas, o que não correu no presente caso.*

7.4. *Quanto à alegada ausência de má-fé, como já ressaltado no item anterior, é desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé dos gestores para que estes sejam responsabilizados perante do TCU (6.943/2015-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas).*

7.5. *Ante o exposto, deve-se rejeitar o argumento recursal referente a este ponto.*

8. *Se o julgamento pela irregularidade das presentes contas deve subsistir mesmo quando ultrapassados mais de 10 anos entre a audiência realizada e o primeiro julgamento (peça 112, p.9-10).*

8.1. *Os recorrentes defendem que o julgamento pela irregularidade das presentes contas, sem ocorrência de dano ao erário, não deve subsistir no presente caso, tendo por base os seguintes argumentos:*

a) do mesmo modo que o TCU já fixou entendimento de que a pretensão punitiva prescreve em 10 anos (Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar), o julgamento pela irregularidade das contas não deve subsistir quando ultrapassados mais de 10 anos desde que a anomalia não tenha ligação com eventual dano ao erário;

b) isso porque, mesmo não figurando no rol de sanções contidas na Lei 8.443/1992, a irregularidade das contas é uma penalidade indireta pois pode trazer consequências ao pleno exercício das garantias individuais dos responsáveis, tal como, por exemplo, a elegibilidade, nos termos da Lei Complementar 64/1990;

c) caso não seja acatado o pedido feito no tópico anterior, tem-se que as presentes contas devem ser arquivadas, em decorrência do decurso de tempo entre a audiência realizada e o primeiro julgamento.

Análise

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. Nesse caso, o julgamento pela irregularidade das contas é decorrente da conclusão acerca da avaliação da gestão dos recorrentes.

8.5. Haveria razão para arquivamento na hipótese de que houvesse o decurso de mais de 10 anos entre a ocorrência das irregularidades e a sua audiência, pois poderia haver prejuízo ao contraditório e ampla defesa, o que não ocorreu no presente caso. As contas são relativas a 2003 e os recorrentes apresentaram suas manifestações em 2005 (peça 1, p. 179-205) e em 2007 (peça 44, p. 2-19). Não obstante o ano do julgamento das contas (2018), os responsáveis foram tempestivamente chamados a apresentar suas justificativas, não havendo que se falar em prejuízos a sua defesa que possam ensejar o arquivamento das contas. (Acórdão 1515/2018-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas).

8.6. Nesse contexto, embora não seja possível a aplicação de multa aos responsáveis ouvidos em audiência, ficaram evidenciados os fundamentos para o julgamento pela irregularidade das contas, inexistindo a possibilidade de serem arquivadas, pois restou configurada a gestão temerária no exercício examinado, o que se amolda ao estabelecido no art. 16, inciso III, alínea “b” da LOTCU.

8.7. Ressalta-se ainda que a ausência de dano ou de multa não implica, necessariamente, a alteração do decisum, porquanto não há prescrição legal oponível para o julgamento de contas por decadência temporal. Nesse sentido, há acórdãos do Tribunal que julgaram irregulares as contas dos responsáveis sem multa e sem débito, ou porque houve prescrição punitiva, como é o caso em apreço, ou porque a multa foi aplicada em outro acórdão: Acórdão 12880/2018-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, Acórdão 1628/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro André de

Carvalho, Acórdão 8114/2014-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Jose Múcio e Acórdão 7905/2014-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas.

8.8. *Assim, é improcedente o argumento de decurso de tempo entre a audiência realizada e o primeiro julgamento para alterar o acórdão recorrido, devendo subsistir o julgamento pela irregularidade das presentes contas.*

CONCLUSÃO

9. *Das análises anteriores, conclui-se que:*

a) o julgamento pela irregularidade deve ser mantido, sem multa devido à prescrição da pretensão punitiva, considerando-se improcedente, portanto, a reforma do acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara para julgar regulares as contas dos recorrentes (peça 112, p. 3-7);

b) não é possível comprovar a boa-fé dos recorrentes (peça 112, p. 7-8);

c) os argumentos não foram suficientes para alterar o acórdão recorrido de modo a julgar regulares com ressalvas as contas dos recorrentes (peça 112, p. 8-9);

d) é improcedente o argumento de decurso de tempo entre a audiência realizada e o primeiro julgamento para alterar o acórdão recorrido, por falta de amparo legal, devendo subsistir o julgamento pela irregularidade das presentes contas (peça 112, p.9-10).

9.1. *Com base nessas conclusões, os elementos juntados aos autos e os argumentos expendidos pelas partes não têm o condão de modificar o julgamento pela irregularidade das contas.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

10. *Trata-se de processo em que consta(m) como advogado(s) constituído(s) nos autos o(s) Sr(a). THIAGO GROSZEWICZ BRITO OAB/MT 31762, relacionado(s) pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz no Anexo I ao Ofício nº 5/2013 - GAB.MIN-AC dentre aqueles que dão causa a seu impedimento, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU. Dessa forma, encaminhe-se ao Gabinete do Ministro Relator, via Secretaria das Sessões (Seses) - para ciência e registro -, com o alerta de que a votação que apreciará o presente processo não deve contemplar a participação do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. *Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:*

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte aos recorrentes e aos demais interessados.”

8. O corpo diretivo da Serur aquiesceu ao aludido encaminhamento (peças 131 e 132).

9. O Ministério Público junto ao TCU concordou com a análise da unidade técnica e trouxe as seguintes considerações adicionais a respeito da natureza do julgamento das contas e da alegada incidência de prescrição sobre o exercício de tal competência (peça 133):

“Em face do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposição oferecida pela Secretaria de Recursos – Serur, no sentido de o Tribunal (peças 130 a 132):

(...)

Sobre a alegação dos recorrentes de que, “mesmo não figurando no rol de sanções contidas na Lei 8.443/1992, a irregularidade das contas é uma penalidade indireta advinda dos julgamentos dessa Corte de Contas, pois pode trazer consequências ao pleno exercício das garantias individuais dos responsáveis, tal como, por exemplo, a elegibilidade, nos termos da Lei Complementar 64/1990” (peça 112, p. 9), o MP de Contas destaca, em acréscimo à análise da unidade técnica especializada, os precedentes a seguir:

“O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva do TCU atinge apenas as sanções previstas na Lei 8.443/1992, não constituindo impedimento para que contas sejam julgadas irregulares. Embora desse julgamento possa decorrer inelegibilidade, por força da LC 64/1990, esta não é pena, mas mero óbice ao exercício pleno da cidadania.” (Acórdão 676/2018-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

“A inclusão do nome do administrador público na lista de inelegíveis não configura punição. Compete à Justiça Eleitoral formular juízo de valor a respeito das irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, decidindo se configuram ou não causa de inelegibilidade.” (Acórdão 1.669/2007-Primeira Câmara | Relator: VALMIR CAMPELO)

A incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990 (com a redação dada pela LC 135/2010) exige a presença dos seguintes requisitos: a) rejeição de contas; b) exercício de cargo ou funções públicas; c) irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; d) irrecorribilidade da decisão; e e) inexistência de provimento judicial que suspenda ou anule a decisão proferida pelo órgão competente.

Nesse cenário, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, “a mera inclusão do nome do agente público na lista remetida à Justiça Eleitoral pelo Órgão de Contas, nos termos do § 5º do art. 11 da Lei nº 9.504/97, não gera, por si só, presunção de inelegibilidade e nem com base nela se pode afirmar ser elegível o candidato, por se tratar de procedimento meramente informativo” (Ag. Reg. no REspe 42781, Ac.-TSE, de 28/3/2017).

Embora não caiba “à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade” (Súmula 41/TSE, Ac.-TSE, de 10/5/2016, no PA 32345), cabe-lhe, sim, rejeitadas as contas, proceder ao enquadramento das irregularidades como insanáveis ou não e verificar se constituem atos dolosos de improbidade administrativa.

Assim, nem toda desaprovação de contas por descumprimento da Lei de Licitações gera a automática configuração de ato doloso de improbidade administrativa (Ac.-TSE, de 6/4/2017, no AgR-REspe 31463).

Feitas essas observações, e considerando que “compete à Justiça Eleitoral a qualificação jurídica da irregularidade apontada pelo órgão competente no julgamento das contas” (Ac.-TSE, de 5/8/2014, no AgR-REspe nº 16813), não há falar que a irregularidade das contas é uma penalidade indireta.

Conta, pois, com a adesão do Ministério Público de Contas a proposta de conhecimento e de não provimento do recurso de reconsideração ora em análise, nos termos alvitados pela Serur.

É o relatório.