

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara  
TC 020.045/2007-7

Natureza: Recursos de Reconsideração (Prestação de Contas).  
Unidade: Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado de São Paulo (Senac/SP).  
Recorrentes: Amílcar Campana Neto (CPF 629.339.658-87) e Luiz Francisco de Assis Salgado (CPF 047.793.128-68).  
Representação legal: Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546) e outros representando Amílcar Campana Neto e Luiz Francisco de Assis Salgado.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO SENAC/SP REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2007. FALHAS GRAVES AFETAS À GESTÃO OPERACIONAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS E PAGAMENTOS SEM PROJETO BÁSICO. AQUISIÇÃO DE BENS SEM ORÇAMENTOS PRELIMINARES. PAGAMENTOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 90), que contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peça 93):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Amílcar Campana Neto (peça 70 - R002) e Luiz Francisco de Assis Salgado (peça 72 – R003) contra os termos do Acórdão 8585/2017-TCU-2ª Câmara (peça 46), mantido pelo Acórdão 1313/2019-TCU-2ª Câmara (peça 64).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas ordinária dos gestores do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo (Senac/SP) para o exercício de 2006;

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

9.1. levantar o sobrestamento dos presentes autos, em virtude da atual confirmação das irregularidades detectadas nestes autos;

9.2. julgar irregulares as contas anuais do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, com fulcro nos arts. 1º, I, 16, III, alínea ‘b’, 19, parágrafo único, e 23, III, da Lei nº 8.443, de 1992, para lhe aplicar a multa prevista no art. 58, I e II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.3. julgar regulares as contas anuais dos Srs. Abram Abe Szajman, Clairton Martins, Euclydes Carli, Laerte Brentan, Luiz Carlos Dourado, Márcio Barros Souza e Marco Antônio Câmara Pias, com fulcro nos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei nº 8.443, de 1992, dando-lhes quitação plena;

9.4. aplicar ao Sr. Amílcar Campana Neto a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

- 9.5. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);
- 9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas constantes deste Acórdão, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e
- 9.7. enviar cópia deste Acórdão ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de São Paulo, para ciência e providências, e aos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado e Amílcar Campana Neto, para ciência. (sublinhamos)

## HISTÓRICO

2. Trata-se de prestação de contas ordinárias relativa ao exercício de 2006.
- 2.1. O processo havia sido inicialmente sobrestado, aguardando o deslinde do TC 022.255/2007-3, que tratou de irregularidades com indícios de sobrepreço nas obras do Campus Universitário do Senac/SP, diante da possibilidade das aludidas irregularidades refletirem sobre o julgamento destas contas anuais de 2006.
- 2.2. Após a prolação do Acórdão 5122/2014 – 1ª Câmara nos autos do referido processo, foi levantado o sobrestamento deste feito e foram julgadas irregulares as contas e aplicado multa ao Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, no valor de R\$ 30.000,00. O Sr. Amílcar Campana Neto, embora não tenha tido as contas julgadas por não fazer parte do rol de responsáveis, também foi multado, no valor de R\$ 15.000,00, nos termos do Acórdão recorrido.
- 2.3. Conforme consignado no voto do relator *a quo*, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, as falhas constatadas foram as seguintes:
9. As irregularidades ensejadoras da referida proposta de julgamento das contas do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado consistiram, basicamente, nas seguintes falhas:
- a) ausência de projeto básico antecedente à execução da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mata, em 2006;
  - b) ausência de orçamentos preliminares à aquisição de bens nas Ordens de Compra nºs 27996/2006, 18268/2006 e 24555/2006; e
  - c) pagamentos de valores superiores aos definidos em contrato, sem a formalização de aditivo contratual.
10. Já em relação ao Sr. Amílcar Campana Neto, a aplicação da multa legal decorreu da ausência de projeto básico antecedente à execução da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mata, em 2006.
- 2.4. Em seguida, os ora recorrentes opuseram, por meio de seus representantes, embargos de declaração contra o Acórdão 8585/2017-TCU-2ª Câmara, que foram rejeitados pelo Acórdão 1313/2019-TCU-2ª Câmara.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (peças 79 - 81), ratificado pela Exma. Ministra Ana Arraes (peça 83), 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, 9.4 e 9.6 do Acórdão 8585/2017-TCU-2ª Câmara.

## EXAME DE MÉRITO

### 4. Delimitação do recurso

- 4.1. Constitui objeto dos presentes recursos definir se:
- a) o projeto executivo de empreendimento imobiliário custeado com recursos públicos pode substituir o projeto básico da obra;
  - b) ausência de orçamentos prévios à aquisição de bens maculam as contas;
  - c) falta de formalização de termo aditivo a contrato é considerado falha grave; e
  - d) houve desproporcionalidade na aplicação da penalidade de multa.

### 5. Da suposta possibilidade de o projeto executivo substituir o projeto básico

- 5.1. Os recorrentes, em peças recursais semelhantes acerca da falha identificada na falta do projeto básico da reforma do bloco 2 do Senac Pires da Mota, dizem que, na ocasião das obras em comento, ‘o Senac/SP realizava contratações de reforma da seguinte forma: primeiro, realizava-se um levantamento das condições do prédio para conhecer os limites e cálculos estruturais; em seguida, contratava-se o projeto arquitetônico e; após, elaborava-se o projeto executivo’;

5.2. Afirmam que ‘a contratação da reforma do bloco 2 do Senac Pires da Mota possuía não só as características desejadas em um projeto básico, como outras informações essenciais para a assertividade da contratação’, conforme esclarecimentos e documentos apresentados pelo Senac/SP;

5.3. Dizem que ‘o conjunto de elementos necessários não imperiosamente deve estar disposto em apenas uma manifestação, o projeto básico, mas podem ser colacionados em um grupo de documentos’, nos termos do art. 13 da Resolução Senac/SP nº 07/2006;

5.4. Defendem que ‘os documentos acostados são muito mais completos que o projeto básico habitualmente apresentado, o que se mostra plenamente compatível com as normativas exemplificadas no Acórdão recorrido’;

5.5. Sustentam, após afirmar que a regulação cabível foi respeitada, pois o conjunto de documentos detinham as informações necessárias e adequadas à regular contratação e execução da obra, que o Tribunal não apontou qualquer dano aos cofres do Senac/SP em relação às obras da reforma, que foi contratada no regime de menor preço global e que, portanto, a irregularidade quanto à ausência do projeto básico deve ser afastada.

#### **Análise:**

6. De início, convém trazer à luz as razões que levaram o Tribunal a apontar a irregularidade acerca da ausência do projeto básico, conforme instrução da unidade técnica de origem (peça 48):

24.3.3 Análise das razões de justificativa.

24.3.3.1 Irregularidade de mesma natureza foi levantada na prestação de contas de 2003 do Senac/SP, em que se identificou ausência de projeto básico para a obra do Campus Universitário da Entidade.

24.3.3.2 Trata-se agora da ausência de projeto básico em outra obra, localizada na Rua Pires da Mota.

24.3.3.3 O argumento de que o ‘projeto básico’ comumente utilizado nas obras públicas corresponde ao ‘projeto executivo’ do Senac não pode ser aceito porque o Senac/SP deve respeitar o conceito ‘projeto básico’ da Resolução CONFEA nº 361, de 1991, com trechos reproduzidos abaixo:

‘Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

(...) e) identificar e especificar, sem omissões, os tipos de serviços a executar, os materiais e equipamentos a incorporar à obra;

f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento); (...)’

24.3.3.4 Todos os engenheiros civis devem observar as resoluções do CONFEA.

24.3.3.5 No caso dos engenheiros do Senac/SP, deve-se obediência também à Resolução Senac/SP nº 7, de 2006, que em seu art. 13 estabelece:

‘Art. 13 – O procedimento de licitação será iniciado com a solicitação formal da contratação, na qual serão definidos o objeto, a **estimativa de seu valor e os recursos para atender a despesa**, com a consequente autorização e a qual serão juntados oportunamente todos os documentos pertinentes, a partir do instrumento convocatório, até o ato final de adjudicação.

(...) § 2º Na contratação de obras e serviços de engenharia, o objeto deverá ser especificado com base em **projeto que contenha o conjunto de elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar a obra ou o serviço ou o complexo de obras ou serviços.**’

24.3.3.6 Os responsáveis não apresentam nenhum documento que comprove que as aquisições de materiais e contratação de serviços ocorrem somente após a conclusão do projeto executivo, razão pela qual essas alegações também não podem ser acolhidas, ainda mais considerando que, no item 4.1.1.5 do Anexo I do Relatório de Auditoria nº 189211 da CGU/SP (peça 1, p. 149-150), **o Controle Interno informou que o Serviço de Engenharia do Senac/SP apresentou despesas no montante de R\$ 935.919,94, em 2006, sem que o projeto básico da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mota tenha sido finalizado.**

24.3.4 Proposta de encaminhamento

24.3.4.1 Rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis quanto a esse ponto, com imputação de multa.

6.1. No voto condutor do Acórdão recorrido, o relator *a quo* assim se pronunciou acerca da citada irregularidade (peça 47):

13. Por sua vez, em relação à ausência de prévio projeto básico, a unidade técnica apontou que semelhante irregularidade foi detectada na prestação de contas do Senac/SP para 2003, quando o TCU identificou a ausência de projeto básico para a obra do campus universitário da entidade, no âmbito do TC 022.255/2007-3, tendo essa falha sido cientificada ao Senac em 16/9/2014, por meio do Acórdão 5.122/2014-1ª Câmara, de sorte que restou, assim, caracterizada a recorrência dessa falha.

14. Não merece ser acolhida, então, a justificativa dos responsáveis no sentido de que o conceito de projeto básico utilizado nas obras públicas corresponderia ao de projeto executivo no Senac, visto que ele não se coadunaria nem mesmo com o conceito de projeto básico previsto na Resolução Confea no 361, de 1991, com a obrigatória observância pelos responsáveis em qualquer tipo de obra civil.

15. Não fosse o bastante, o órgão de controle interno informou que o Serviço de Engenharia do Senac/SP apresentou despesas no montante de R\$ 935.919,94, em 2006, sem que o projeto básico da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mota tenha sido finalizado, já que teria sido feito em conjunto com o projeto executivo, contrariando, assim, a afirmação dos responsáveis no sentido de que as aquisições de materiais e a contratação de serviços teriam ocorrido somente após a conclusão do projeto executivo.

6.2. Nota-se que o argumento dos recorrentes de que o projeto executivo elaborado pelo Senac/SP poderia substituir o projeto básico é mera repetição da alegação já apresentada e refutada pelo Tribunal, pois houve descumprimento do próprio regulamento do Senac/SP (Resolução Senac/SP nº 7, de 2006) e também da Resolução CONFEA nº 361, de 1991. Ademais, houve realização de despesas (R\$ 935.919,94), em 2006, sem que o projeto tivesse sido concluído.

6.3. A ausência da elaboração do projeto básico das obras, como bem abordado nos trechos transcritos, era prática na entidade, pois foi constatado também em outro empreendimento, o que levou o Tribunal, por meio do Acórdão 5122/2014-1ª Câmara, proferido nos autos do TC 022.255/2007-3, que apreciou relatório de inspeção apartado da prestação de contas do Senac/SP, relativas ao exercício de 2003 (TC-009.729/2004-0), constituído com o objetivo de avaliar a razoabilidade dos procedimentos administrativos adotados e a pertinência dos preços praticados nas obras do Complexo Educacional Abram Szajman, também referenciado como Centro Universitário do Senac/SP - Campus Santo Amaro, a orientar a entidade, nos seguintes termos:

9.5.1. **nas contratações de obras, elabore projeto básico adequado e suficiente mente detalhado para caracterizar o empreendimento em sua totalidade**, contendo composições analíticas de preços unitários de todos os itens da obra ou documento similar que permita a análise do preço contratado, bem como realize orçamento do valor total do empreendimento, em estrita observância aos arts. 1º e 3º da Resolução Confea 361, de 1991;

9.5.2. nas licitações para execução de obras e serviços, mesmo quando adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, forneça junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação; (destacamos)

6.4. As alegações apresentadas pelos recorrentes são, como mencionado, mera repetição daquilo que vem sustentando em suas defesas nestes autos desde o início, inclusive por ocasião da apresentação (peça 27) de 'esclarecimentos complementares' e de documentos, projetos e plantas relativos à reforma do bloco 2 do Senac Pires da Mota antes da prolação do Acórdão recorrido, o que, segundo eles, não teriam sido levados em consideração na prolação do Acórdão recorrido e, por isso, opuseram embargos de declaração contra os termos do Acórdão 8585/2017-TCU-2ª Câmara, mas o relator *a quo* ao apreciá-los foi enfático no voto condutor do Acórdão 1313/2019-TCU-2ª Câmara no sentido de que os recorrentes repetiram as alegações já analisadas pela unidade técnica, conforme se extrai da seguinte passagem (peça 65):

6. Inconformados, os ora embargantes opuseram os presentes embargos e alegaram, em síntese, a ocorrência de suposta omissão no aludido acórdão, já que, segundo eles, não haveria a expressa manifestação do Ministro-Relator sobre todos os argumentos apresentados como 'Esclarecimentos Complementares', à Peça 27.

7. Ocorre, todavia, que as alegações dos ora embargantes não se mostram procedentes, já que os aludidos esclarecimentos complementares foram devidamente avaliados pelo Ministro-Relator e pela 2ª Câmara do TCU, a despeito de não se vislumbrar a ocorrência de fatos novos capazes de infirmar os pareceres da unidade técnica e do MPTCU, tendo o voto condutor do referido Acórdão 8.585/2017 expressamente assinalado que: '(...) 18. De todo modo, os argumentos oferecidos pelo memorial, à

Peça nº 27, e reforçados pela sustentação oral produzida na Sessão da 2ª Câmara de 5/9/2017 também não tiveram o condão de justificar as aludidas irregularidades, vez que, essencialmente, repetiram as alegações já analisadas pela unidade técnica, destacando que a obrigatoriedade dos orçamentos preliminares à aquisição de bens figura no art. 11 da Resolução Senac nº 7, de 2006, não se afastando, assim, pela mera alegação de que as compras teriam sido efetuadas a partir da dispensa prevista no art. 9, III, dessa resolução. (...)

8. Na mesma esteira, a fundamentação do aludido acórdão abordou expressamente todos os pontos essenciais para o adequado julgamento do feito, tendo os motivos da condenação e da subsequente aplicação da multa legal sido registrados, entre outros, nos seguintes termos: ‘(...)

9. As irregularidades ensejadoras da referida proposta de julgamento das contas do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado consistiram, basicamente, nas seguintes falhas:

a) ausência de projeto básico antecedente à execução da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mata, em 2006; b) ausência de orçamentos preliminares à aquisição de bens nas Ordens de Compra nos 27996/2006, 18268/2006 e 24555/2006; e c) pagamentos de valores superiores aos definidos em contrato, sem a formalização de aditivo contratual.

10. Já em relação ao Sr. Amílcar Campana Neto, a aplicação da multa legal decorreu da ausência de projeto básico antecedente à execução da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mata, em 2006. (...)

6.5. O projeto executivo elaborado pelo Senac/SP para a referida obra, constante das peças 76 e 77 (CD), cujos arquivos aparecem na parte inferior no e-TCU das referidas peças em ‘Visualização dos atributos do documento/Itens não digitalizáveis’, que são idênticos aos que haviam sido encaminhados ao Tribunal por ocasião da apresentação dos aludidos esclarecimentos complementares (peças 30 e 34 a 45), que foram recebidos pelo relator *a quo* como memorial, não contém todos elementos e não substitui o projeto básico, pois a elaboração deste deve anteceder aquele. Acerca das diferenças e momentos distintos da confecção destes importantes documentos, a publicação do Tribunal ‘OBRAS PÚBLICAS – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas’ (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>, acesso em 17/06/2019) assim orienta:

#### 5.2 Projeto básico

**O projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração. O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente.**4. Ele deve abranger toda a obra e possuir os requisitos estabelecidos pela Lei das Licitações5:

- possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado;
- ter nível de precisão adequado;
- ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;
- possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução.

O Estatuto das Licitações determina, ainda, que o projeto básico contenha, entre outros aspectos:

- a identificação clara de todos os elementos constitutivos do empreendimento;
- as soluções técnicas globais e localizadas;
- a identificação e especificações de todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.
- É importante lembrar que a inconsistência ou inexistência dos elementos que devem compor o projeto básico poderá ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, tais como:
- falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;
- alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;
- utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;

•alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.

Essas consequências podem acabar por frustrar o procedimento licitatório, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será efetivamente executado, e levar à responsabilização daqueles que aprovaram o projeto básico que se apresentou inadequado.

(...)

### 5.2.3 Projetos

Os projetos para construção, reforma ou ampliação de um empreendimento serão elaborados em três etapas sucessivas: estudo preliminar ou anteprojeto – realizado na fase preliminar à licitação –, projeto básico e projeto executivo. Todos esses estudos e projetos deverão ser desenvolvidos de forma que guardem sintonia entre si, tenham consistência material e atendam às diretrizes gerais do programa de necessidades e dos estudos de viabilidade.

(...)

Os projetos devem ser elaborados de acordo com as leis, decretos, regulamentos, portarias e normas federais, estaduais/distritais e municipais direta ou indiretamente aplicáveis a obras públicas, e em conformidade com as normas técnicas devidas.

(...)

### 5.3 Projeto executivo

**Após a elaboração do projeto básico, a Administração deve providenciar o projeto executivo, que apresentará os elementos necessários à realização do empreendimento com nível máximo de detalhamento de todas as suas etapas.** Para a execução desse projeto, deve-se ter pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece que o projeto executivo seja elaborado após a conclusão do projeto básico e previamente à execução da obra<sup>26</sup>, mas, excepcionalmente, permite que ele seja desenvolvido concomitantemente à realização do empreendimento. Nesse caso, deve haver a autorização expressa da Administração.

É importante salientar, entretanto, que, caso a Administração decida licitar com utilização do projeto básico, esse deve corresponder exatamente ao que determina o art. 6º, inciso IX, da Lei das Licitações. Deve ser, portanto, completo, adequado e suficiente para permitir a elaboração das propostas das empresas interessadas no certame licitatório e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. (destacamos e sublinhamos)

6.6. Assim, não procedem as alegações reapresentadas pelos recorrentes, pois não se deve licitar obra sem que tenha sido providenciado anteriormente o seu projeto básico, documento este de extrema relevância para o planejamento e gerenciamento de qualquer empreendimento imobiliário que envolve aplicação de recursos públicos. O descontrole das obras realizadas pelo Senac/SP levou o Tribunal, no caso do Campus Universitário da Entidade, a concluir que obra é inaudítavel, pois carece de informações e elementos básicos, ferindo, além de regulamento próprio da entidade e do CONFEA, princípios gerais do setor público, tais como eficiência, economicidade, publicidade, etc., bem assim normas de cunho orçamentário/financeiro.

## 7. Da ausência de orçamentos preliminares à aquisição de bens

7.1. O recorrente Luiz Francisco de Assis Salgado aduz que, embora o Tribunal não tenha acolhido as razões de justificativa acerca das Ordens de Compras nºs 18238/2006 e 24555/2006, ‘o Senac/SP na ocasião de seus esclarecimentos complementares colacionou aos autos cópia de processos licitatórios que precederam’ tais ordens e ‘que se findaram desertos’, sendo que, nos termos do normativo da entidade, ‘o não comparecimento de interessados à licitação é causa de dispensa da mesma, mantidas as condições preestabelecidas’, razão pela qual pede o afastamento da irregularidade.

7.2. Acerca da Ordem de Compra nº 27996/2006, afirma que, conforme cópia do processo juntado aos autos, ‘apenas uma empresa se apresentou no referido certame’ e porque não houve motivos para inabilitação ou desclassificação da mesma foi declarada vencedora, sendo que não houve irregularidades, devendo a penalidade ser afastada.

### Análise:

8. Convém trazer à luz, de pronto, as ponderações que foram feitas pela unidade técnica de origem acerca da ausência de orçamentos preliminares à aquisição de bens nas ordens de compra 27996/2006, 18268/2006 e 24555/2006 (peça 48):

24.5.2.1 O responsável alega que as aquisições referidas foram precedidas de pesquisas de preços efetuadas via internet e telefone, não havendo obrigatoriedade de compilação dos respectivos documentos, 'conforme esclarecimentos prestados na justificativa do item 2 supra'.

(...)

24.5.3 Análise das razões de justificativa.

24.5.3.1 O responsável alega que não havia obrigatoriedade de juntada dos documentos de pesquisa de preços, fazendo remissão à resposta a outro item, em que se argumenta que, nos casos de inexigibilidade de licitação e de dispensas previstas nos incisos I (nas contratações até os valores previstos nos incisos I, alínea 'a', e II, do art. 6º) e II (nas alienações de bens até o valor previsto no inciso III, alínea 'a', do art. 6º) do art. 9º da Resolução Senac nº 7, de 2006, não há obrigatoriedade de justificativa circunstanciada quanto ao preço.

24.5.3.2 Considerando que o responsável não juntou nenhum documento para comprovar que as referidas contratações enquadram-se nos casos de inexigibilidade ou de dispensa dos incisos I e II do art. 9º da referida Resolução, não há como acolher as referidas justificativas.

24.5.4 Proposta de encaminhamento

24.5.4.1 Rejeitar as razões de justificativas do responsável quanto a este ponto, com imputação de multa.

8.1. No voto condutor do Acórdão recorrido, o relator *a quo* assim se manifestou acerca do da referida falha (peça 47):

16. Já em relação à ausência de orçamentos preliminares à aquisição de bens, a unidade técnica ressaltou que o Sr. Luiz Francisco não comprovou o necessário enquadramento das referidas aquisições nos casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação previstos nos arts. 9, incisos I e II, e 10 da Resolução Senac nº 7, de 2006, não merecendo ser acolhida, então, a sua justificativa no sentido de que não haveria a obrigatoriedade de compilação dos respectivos documentos.

(...)

18. De todo modo, os argumentos oferecidos pelo memorial, à Peça nº 27, e reforçados pela sustentação oral produzida na Sessão da 2ª Câmara de 5/9/2017 também não tiveram o condão de justificar as aludidas irregularidades, vez que, essencialmente, repetiram as alegações já analisadas pela unidade técnica, **destacando que a obrigatoriedade dos orçamentos preliminares à aquisição de bens figura no art. 11 da Resolução Senac nº 7, de 2006, não se afastando, assim, pela mera alegação de que as compras teriam sido efetuadas a partir da dispensa prevista no art. 9, III, dessa resolução.** (destacamos e sublinhamos)

8.2. Vê-se que os documentos apresentados pelos ora recorrentes em relação às ordens de compra 27996/2006, 18268/2006 e 24555/2006 (peças 74 e 75), que já se encontravam nos autos por ocasião da prolação do Acórdão recorrido (peças 31 e 32) e que foram avaliados pelo relator *a quo*, inclusive na apreciação dos embargos de declaração (peça 65), não tem o condão de afastar a irregularidade, considerando que não consta deles nem foi comprovado que o Senac/SP providenciou orçamentos preliminares das referidas aquisições, que aliás, diga-se de passagem, são bens comuns que não carecem de fornecedores, não justificando, dessa forma, a adoção pela aquisição direta, por meio de dispensa/inexigibilidade de licitação.

8.3. Ademais, esse tipo de irregularidade não é isolado e foi constatada em outros exercícios durante a gestão do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado no Senac/SP, levando também ao julgamento pela irregularidade das contas, a exemplo dos TCs 009.729/2004-0 (Acórdão 2780/2018-TCU-1ª Câmara, mantido pelos Acórdãos 5845/2018 e 1644/2019, ambos da Primeira Câmara do TCU – PC de 2003) e TC 010.257/2005-9 (Acórdão 5262/2008-TCU-1ª Câmara, mantido pelo Acórdão 1983/2018-TCU-Plenário e com recursos de reconsideração já analisados pela Serur com proposta de negativa de provimento - PC de 2004).

8.4. 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 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.

8.5. Assim, não é possível acolher as alegações do recorrente pela falta de orçamento prévio das ordens de compra 27996/2006, 18268/2006 e 24555/2006, pois restaram configuradas graves infrações aos princípios da motivação, da competitividade das licitações e da economicidade das contratações.

## 9. Da falta de formalização de termo aditivo

9.1. O recorrente Luiz Francisco de Assis Salgado defende que ‘a não realização de aditivo é mera irregularidade formal, referente à ordem de compra nº 18430 [Convite nº 1194/06], uma vez que o acréscimo aditivado representa apenas 20% do valor do contrato’.

### Análise:

10. Acerca dessa irregularidade, a unidade técnica de origem assim se manifestou (peça 48):

24.7.2.1 O responsável declara que o art. 36 da Resolução Senac/SP nº 7, de 2006, dispõe: ‘Os contratos poderão ser aditados nas hipóteses de complementação ou acréscimos que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco) por cento do valor inicial e de até 50% (cinquenta por cento), para reforma de edifício ou equipamento, ambos atualizados’.

24.7.2.2 Argumenta que as eventuais alterações do projeto executivo inicialmente previsto, que demandem acréscimos na aquisição de material ou prestação de serviços, desde que estejam dentro dos percentuais fixados no aludido art. 36, devem respeitar proporcionalmente os valores fixados no contrato original, motivo pelo qual não se verifica infringência aos arts. 32, *caput* e § 3º, e 35 da referida Resolução.

24.7.3 Análise das razões de justificativa.

24.7.3.1 Os arts. 32, *caput* e § 3º, e 35 da Resolução Senac/SP nº 7, de 2006, dispõem (peça 1, p. 208-209): ‘Art. 32 – Os contratos serão escritos, suas cláusulas indicarão necessariamente o seu objeto, com especificação da obra, serviço ou fornecimento, conforme o caso, o preço ajustado, o prazo de execução, as garantias e penalidades, além de outras condições previamente estabelecidas no instrumento convocatório. (...) § 3º - Os contratos e seus aditamentos deverão ser firmados de acordo com as minutas padrão elaboradas pela Assessoria Jurídica e, quando isto não for possível, deverão ser previamente analisados e rubricados pela Assessoria Jurídica. (...) Art. 35 – As alterações contratuais por acordo entre as partes, desde que justificadas, e as decorrentes de necessidade de prorrogação, constarão de termos aditivos.’

24.7.3.2 A referida Resolução do Senac/SP é clara quanto à obrigatoriedade de justificar a necessidade das alterações e de se formalizar termos aditivos.

24.7.3.3 O fato de a Resolução Senac/SP nº 7, de 2006, permitir a realização de aditamentos de contratos dentro dos limites estabelecidos em seu art. 36 não autoriza o gestor do Senac/SP a realizar aditamentos informais, sem celebração de termos aditivos e sem justificativa documentada comprovando a necessidade das alterações no contrato, em descumprimento a outros dispositivos da mesma Resolução.

24.7.3.4 A irregularidade é grave, considerando que a falta de justificativas devidamente documentadas quanto à necessidade das alterações prejudica uma avaliação da razoabilidade destas e que, na ausência de formalização das alterações, fica inviável a fiscalização da execução do contrato.

10.1. No voto condutor do Acórdão recorrido, o relator *a quo* assim se manifestou acerca do da referida falha (peça 47):

17. Em relação, enfim, aos pagamentos sem a necessária formalização dos aditamentos contratuais, o Sr. Luiz Francisco não apresentou justificativas capazes de elidir essa irregularidade, uma vez que a realização dos aditivos contratuais dentro dos limites estabelecidos no art. 36 da Resolução Senac/SP nº 7, de 2006, não teria o condão de autorizar o gestor a promover os informais aditamentos, sem a necessária celebração dos correspondentes termos aditivos e sem a devida justificativa documentada.

(...)

19. Na mesma linha, também não merece acolhida a argumentação dos responsáveis no sentido de que as mencionadas irregularidades seriam meramente formais e não teriam gravidade suficiente para macularem todo o conjunto destas contas anuais, vez que as correspondentes falhas estão relacionadas com a grave infração à normal regulamentar de natureza orçamentário-financeira, ao tempo em que não se mostra adequado o argumento de que as irregularidades corresponderiam a apenas 0,002% dos recursos geridos pelo Senac/SP no período considerado, haja vista que, a partir dos elementos contidos nos autos, a minha assessoria levantou que essas falhas corresponderiam ao montante aproximado de R\$ 1,6 milhão (cerca de 0,34% sobre as receitas do Senac/SP no exercício de 2006), mostrando-se adequadas, então, as penalidades pecuniárias propostas pela unidade técnica.

10.2. Nota-se que alegação reapresentada pelo recorrente Luiz Francisco de Assis Salgado acerca da falta de formalização de termo aditivo não pode ser acolhida, pois tal falha, que não pode ser considerada como

meramente formal, além de ferir normativo próprio da entidade, está em desacordo com os princípios que regem a administração pública, como os da motivação, publicidade, dentre outros.

10.3. Esse tipo de irregularidade também não é isolado e somente comprova o quanto o Senac/SP deixava de documentar seus atos e contratos, bem assim como era desorganizado administrativamente, situação essa que foi também apontada no voto condutor do Acórdão 6198/2015–TCU–1ª Câmara, proferido nos autos do TC 022.255/2007-3, conforme a seguir:

10. No que se refere à insuficiência das supostas falhas para a aplicação de multa, argumento presente nos embargos de ambos os recorrentes, discordo do fato de as irregularidades em apreço serem meramente falhas na administração. A ausência/insuficiência de documentos para justificar aditamentos contratuais violou o princípio da motivação e obstou o controle de legalidade dos referidos atos. Já a baixa competitividade dos certames licitatórios promovidos na modalidade convite teve como consequência contratações antieconômicas. Ambas as ocorrências consistiram em grave infração à norma legal ou regulamentar e, por isso, resultaram na aplicação de multa com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. (destacamos e sublinhamos)

10.4. A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que as entidades do Sistema ‘S’ devem observar os princípios da administração pública, conforme se extrai do excerto do relatório que embasou o Acórdão 584/2019–TCU–Plenário:

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). (destacamos)

10.5. Dessa forma, a falta de formalização de aditivo contratual não pode ser considerada como falha meramente formal, ao contrário, mostra-se como falta grave.

#### 11. Da suposta desproporcionalidade da multa aplicada

11.1. Defendem que, caso não seja afastada a irregularidade apontada e excluída a sanção imposta, seja adequado o valor da multa, pois verifica-se que ‘é excessivo, superior ao que tem sido aplicado pelo próprio TCU, mesmo em processos que caracterizaram o dano ao Erário, o que de fato não ocorreu na hipótese dos autos’.

11.2. Afirmam que ‘o princípio da razoabilidade inafastável de qualquer ato administrativo, principalmente os de cunho sancionatório, faz-se imperiosa a adequação do valor da multa imputado ao Recorrente, que não agiu com dolo ou má-fé’ e que ‘não recairia sobre si [juridicamente] a prática do referido ato’.

#### Análise:

12. Conforme os itens 9.2 e 9.4 do Acórdão recorrido, foram aplicadas multa aos Sres. Luiz Francisco de Assis Salgado e Amílcar Campana Neto com base no art. 58, I [este inciso é aplicável somente ao primeiro responsável citado] e II, da Lei nº 8.443, de 1992, nos valores de R\$ 30.000,00 e R\$ 15.000,00, respectivamente.

12.1. Tais dispositivos assim rezam:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

12.2. O valor fixado para o exercício de 2017, ano de prolação do Acórdão recorrido, da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/92 foi de até R\$ 58.269,07, conforme Portaria-TCU nº 46/2017. Portanto, as multas aplicadas aos ora recorrentes correspondem cerca 51% e 26% do limite, naquela ordem.

12.3. Registra-se que a suposta ausência de conduta dolosa igualmente não serve ao socorro dos recorrentes, visto não ser necessária a caracterização de má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante este Tribunal (dentre outros, Acórdão 243/2010-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz). Dito de outro modo, 'a imputação das sanções do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, assim como do débito, exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades', conforme anotado no voto que guiou o Acórdão 3874/2014-TCU-2ª Câmara (Rel. Min. Benjamin Zymler). A culpa dos recorrentes é patente neste caso, seja por ação, omissão, *in eligendo* ou *in vigilando*.

12.4. Assim, considerando a gravidade das condutas na medida das irregularidades apontadas em relação a cada um, tem-se que os valores fixados são proporcionais e razoáveis, já que as ocorrências consistiram em grave infração à norma legal ou regulamentar em relação a ambos, conforme demonstrado neste exame, sendo que, no caso do Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado, por fazer parte do rol de responsáveis da entidade, foi sancionado com o julgamento pela irregularidade de suas contas (inciso I do art. 58 da Lei nº 8.443/1992).

12.5. Cabe mencionar, por último, que o Tribunal, nos processos das contas dos exercícios de 2002, 2003 e 2004, julgou irregulares as contas dos gestores do Senac/SP, que também são arrolados neste feito, como o Sr. Luiz Francisco de Assis Salgado. No recurso de reconsideração interposto nos autos do TC 009.729/2004-0 (contas do Senac/SP de 2003) pelo referido responsável constou na análise realizada pela Serur, conforme se extrai do relatório do Acórdão 1644/2019 – 1ª Câmara, o seguinte:

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 não de prestar contas à sociedade.

12.6. Essas considerações também se aplicam às contas do Senac/SP relativas ao exercício de 2006, sendo que, embora não tenha sido apontado débito no julgado recorrido, a irregularidade das contas dos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado com aplicação da multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, e ao Sr. Amílcar Campana Neto a sanção com fulcro no inciso II do art. 58 do referido diploma legal se impõem, tendo em vista a gravidade das irregularidades apuradas relativas ao exercício em análise.

## CONCLUSÃO

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

a) os projetos básicos e executivos de obras custeadas com recursos públicos não se confundem, tendo propósitos distintos e elaborados em fases igualmente diferentes do empreendimento, não podendo o executivo fazer às vezes do básico, pois este deve estar disponível necessariamente antes da realização do certame licitatório e da execução das obras;

b) há necessidade de realização e documentação/comprovação de orçamento prévio à aquisição de bens e serviços comuns, não elidindo a irregularidade apresentação do processo de aquisição por dispensa ou inexigibilidade de licitação;

c) a falta de formalização de termo aditivo a contrato fere o ordenamento jurídico e é considerada falha grave; e

d) as multas aplicadas aos recorrentes estão em conformidade com legislação de regência e o valor fixado para cada um é proporcional às irregularidades apuradas em relação à conduta reprovável dos responsáveis.

13.1. Assim, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 8585/2017-TCU-2ª Câmara (peça 46), mantido pelo Acórdão 1313/2019-TCU-2ª Câmara.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

14. 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 e Amílcar Campana Neto, 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 acompanharem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o relatório.