

## VOTO

Aprecio os embargos de declaração opostos por Luiz Francisco de Assis Salgado e Amílcar Campana Neto ao Acórdão 8.585/2017-TCU-2ª Câmara.

2. Os recursos devem ser conhecidos, porquanto foram opostos pelos legitimados no prazo de dez dias e versaram sobre uma das hipóteses de cabimento desta espécie recursal (art. 287, § 1º, do Regimento Interno).

3. Reconheço, pontualmente, um dos vícios de omissão suscitado pelos embargantes. De fato, a decisão não enfrentou a alegação segundo a qual os valores financeiros atrelados aos atos irregulares representavam percentual ínfimo em relação ao montante gerido pela entidade no exercício de 2006 e, por esse motivo, justificariam a regularidade das contas.

4. Passo ao exame do ponto omissivo.

5. De fato, em processos de contas ordinárias, compete ao julgador ponderar a gravidade do ato irregular e a culpabilidade do agente público no contexto da gestão anual, de modo a avaliar o impacto da ilicitude em face do volume de recursos por ele geridos. Contudo, não é apenas esse o aspecto a ser levado em conta para que este Tribunal emita juízo sobre o mérito da prestação de contas.

6. No presente caso, embora assista razão aos embargantes quanto à baixa materialidade das contratações em confronto com o montante financeiro orçado e executado pela entidade, trata-se de irregularidade reiterada, há muito presente nos relatórios da Controladoria-Geral da União e nos processos de controle externo.

7. No processo de prestação de contas da entidade atinente ao exercício de 2003 (TC 009.729/2004-0), as contas dos responsáveis, ora recorrentes, foram julgadas irregulares ante o mesmo contexto de antijuridicidade, também por ausência de projeto básico e de orçamentos preliminares às obras, entre outras ilicitudes. Na ocasião, não foram apenados porque a pretensão punitiva estava prescrita. Consta do voto condutor do Acórdão 2.780/2018-TCU-1ª Câmara (rel. ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti):

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

8. Da mesma forma, no relatório do Acórdão 5.122/2014-TCU-1ª Câmara, prolatado nos autos do TC 022.255/2007-3 – processo apartado daquele referente às contas de 2003, para avaliação dos procedimentos e preços praticados nas obras do Centro Universitário do Senac/SP –, reforçou-se essa mesma impressão. Na oportunidade, a equipe de inspeção mencionou ainda outros dois processos em que se evidenciaram as mesmas deficiências (TC 015.638/2007-4 e TC 004.527/2005-0), denotando o caráter sistêmico das irregularidades:

“No TC-015.638/2007-4 (julgado por meio do Acórdão 93/2009 - Plenário) e no TC-004.527/2005-0 (julgado por meio do Acórdão 353/2007 - Plenário), a realização de aditivos em contratos de empreitada por preço global em virtude da **insuficiência dos projetos básicos foi objeto de audiência, tendo este Tribunal acolhido as razões de justificativa e proferido determinação**.

(...)

1.9 Dentre os documentos listados no Parecer da Secob, a serem solicitados ao Senac/SP, constavam peças importantes para a realização dos trabalhos, as quais já se sabia, de antemão, inexistentes ou existentes parcialmente, **tendo em vista que a ausência desses elementos** já havia sido reportada no Relatório de Inspeção realizado nas contas do Senac/SP de 2003 (TC-009.729/2004-0), **tais como projeto básico,**

**orçamento detalhado dos custos unitários da obra e composição do BDI de cada um dos contratos”**  
(grifei)

9. Em seu voto, o ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti consignou:

“A execução da obra do campus de forma direta, **sem projeto básico completo, sem orçamentos e com extremo fracionamento de contratos** (2.674 processos de contratação de serviços e em outros milhares de processos de aquisição de materiais básicos no período de 2002 a 2008), levou ao descontrole gerencial do empreendimento. Nos trabalhos de fiscalização levados a efeito pela Secex/SP, foi verificado que **a entidade não dispunha de documento consolidado com a indicação dos quantitativos e custos de serviços associados a cada edificação, nem com o custo total da obra**. Também foi constatado que a entidade não tinha meios de elaborar tal documento. Reitere-se que, quando questionada a respeito do valor gasto na obra, a entidade enviou informações que variaram de R\$ 107 milhões até R\$ 189 milhões. **Conforme concluído pela equipe, a obra tornou-se inaudível, o que se afigura situação grave e arriscada considerando a estimativa de gastos (entre R\$ 100 milhões e 150 milhões)”** (grifei)

10. Conforme demonstra a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdão 2.987/2012-1ª Câmara, de minha relatoria; e Acórdão 454/2017-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo), a reiteração do fato irregular e outras circunstâncias agravantes são consideradas na avaliação de responsabilidade dos gestores públicos e no juízo final sobre o mérito das contas:

“Para o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias, as falhas ocorridas devem ser avaliadas quanto ao seu impacto na integralidade da gestão dos responsáveis, considerando a magnitude dos valores envolvidos frente à totalidade dos recursos geridos, a existência ou não de débito, de reincidência e de má-fé dos responsáveis<sup>1</sup>.”

11. Não houve omissão quanto à alegação concernente a suposta ofensa ao princípio do *non bis in idem*, pois tal arguição não constou dos recursos de reconsideração. Não obstante, reputo pertinente registrar considerações sobre este ponto, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do formalismo moderado.

12. Apesar de as irregularidades terem se materializado em um contexto sistêmico, como dito anteriormente, fruto de descontrole e desorganização administrativos, em desconformidade com as normas do próprio Senac e os princípios que regem os atos da Administração Pública, não houve apenação pelo mesmo fato e, conseqüentemente, violação ao princípio do *non bis in idem*. No voto condutor do acórdão condenatório, o relator explicitou as ilicitudes sobre as quais foram chamados a responder os gestores no âmbito do TC 022.255/2007-3:

“(…) sem prejuízo de aplicar as multas individuais aos Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, como diretor Regional do Senac/SP, e Amílcar Campana Neto, como gerente do Serviço de Engenharia do Senac/SP, em razão das seguintes irregularidades: i) reiterada falta de documentação ou existência de insuficiente documentação para justificar os aditivos; e ii) contratações antieconômicas.”

13. Por sua vez, neste processo, as multas lhes foram infligidas ante as seguintes ocorrências:

13.1. ausência de projeto básico antecedente à execução da reforma no bloco 2 do Senac Pires da Mata, em 2006;

13.2. ausência de orçamentos preliminares à aquisição de bens nas Ordens de Compra 27.996/2006, 18268/2006 e 24555/2006;

13.3. pagamentos de valores superiores aos definidos em contrato, sem a formalização de aditivo contratual.

14. Ainda que a irregularidade consistente na reiterada falta de documentação ou existência de documentação insuficiente para justificar os aditivos tenha sua gênese na ausência de projeto básico, o objeto daqueles autos consistiu em fiscalização com o objetivo de “(…) avaliar a razoabilidade dos procedimentos administrativos adotados e a pertinência dos preços praticados nas **obras do Complexo**

<sup>1</sup> Tese extraída da base de dados denominada “Jurisprudência Seleccionada”, disponível no portal do Tribunal de Contas da União na internet.

**Educacional Abram Szajman**, também referenciado como Centro Universitário do Senac/SP - Campus Santo Amaro” (grifei).

15. No caso concreto, a irregularidade mais grave, também afeta à ausência de projeto básico, foi verificada em obra distinta: reforma do bloco 2 do Senac Pires da Mata.

16. Por fim, é positiva a alegada melhoria de gestão da entidade no tocante a licitações e contratos, por força de edição ou atualização do seu regulamento interno, o que, todavia, não impacta o desfecho decisório destes recursos.

Ante o exposto, acolho parcialmente os presentes embargos declaratórios, apenas para registrar os esclarecimentos aqui consignados, e VOTO por que seja aprovada a minuta de acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de fevereiro de 2020.

ANA ARRAES  
Relatora