

ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) PREGOEIRO (A) DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ-MG

RECURSO ADMINISTRATIVO

Recbi 16/11/2022

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº008/2022

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 168/2022

RECORRENTE: JCOSTA CONSTRUTORA

Jccosta

Lais Cristina Cassia Costa
Divisão de Licitações
Matrícula Nº 4142-PMSRS

JCOSTA CONSTRUTORA LTDA, CNPJ nº. 48.001.641/0001-97, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Praça Dr. Delfim Moreira, 30 – Centro – Santa Rita do Sapucaí - MG, vem, perante Vossa Senhoria, interpor recurso administrativo para REVOGAR A INABILITAÇÃO desse órgão público, em razão de não ter apresentado atestado de capacidade técnica em nome da licitante de acordo com o exigido no Edital.

Realizada a sessão do dia 07 de novembro de 2022, na sala de licitações da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Sapucaí-MG, procedeu-se com o credenciamento dos presentes e, após, passou-se à abertura dos envelopes de documentos para a habilitação dos licitantes.

Com a abertura dos envelopes de habilitação a empresa recorrente foi declarada inabilitada sob o argumento de que *"... segundo o acórdão 3298/2022 para fins de habilitação técnico-operacional em certames visando à contratação de obras e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitados atestados de capacidade técnica emitidas em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, fato que não se apresenta na empresa mencionada, uma vez que não foi apresentado atestado de capacidade técnica em nome do licitante conforme solicita o item d.1.1 do Edital."*(...)

I – SOBRE A APRESENTAÇÃO DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NA LEGISLAÇÃO

Como sendo uma regra, é necessário a comprovação, para habilitação, com o envio ou anexo da documentação comprobatória da qualificação técnica, como determina a Lei nº 8.666/93, sendo assim, o art. 27, II da Lei 8.666/93 informa:

“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;*
- II - qualificação técnica;”*

Ainda na Lei 8.666/93 em seu art. 30, I informa:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(....)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:...” (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Já a Lei 14.133/21 menciona em seu art. 67, I:

“Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

- I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;*
- II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou*

superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;"

O Edital, não especifica, na cláusula 6.2, letra "d", itens "d.1.1" e "d.1.1.1" se a qualificação técnica, ali tratada, é operacional ou profissional. Veja-se que a capacidade técnico-operacional (art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993) não se confunde com a capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), uma vez que a primeira considera aspectos típicos da pessoa jurídica, como instalações, equipamentos e equipe, enquanto a segunda relaciona-se ao profissional que atua na empresa.

Os requisitos de qualificação técnica ali mencionados efetivamente carecem de razoabilidade e respaldo normativo, restando abusiva e desproporcional a exigência da comprovação de capacidade técnico-operacional da empresa licitante por meio de apresentação de atestados de comprovação de experiência anterior em seu nome.

Ademais, vale frisar que a empresa recorrente é nova, recentemente criada e, cumprir a exigência imposta pela Comissão de Licitação, lhe tira o direito, garantido constitucionalmente, de participar da licitação. Além do que, reduz da competitividade na licitação.

A qualificação técnica está disposta no art. 30 da Lei nº 8.666/93, que, em seu inciso II, dispõe que a referida se limitará à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

Costuma-se dividir a qualificação técnica em duas modalidades, a primeira é a qualificação técnico-profissional, que diz respeito a comprovação pela licitante de que dispõe, para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado. Enquanto a segunda é a qualificação técnico-operacional, a qual se refere à capacidade da pessoa jurídica em desempenhar o objeto, demonstrando possuir aparelhagem, pessoal e demais elementos materiais para a execução da obra ou serviço.

Para comprovar a capacidade técnico-operacional não se pode exigir da pessoa jurídica atestados de experiência fornecidos por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, visto que essa comprovação é feita pelos atestados dos profissionais, do profissional técnico responsável pelas obras.

Para que seja melhor compreendida a questão, é válida a transcrição dos dispositivos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Observe que o dispositivo, pela leitura combinada entre § 1º e inc. I, é bastante claro ao prescrever que a comprovação por atestados se restringe à capacitação técnico-profissional. Os referidos atestados podem ser exigidos apenas para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, nos moldes do inc. I do § 1º do artigo em análise. O § 10 do art. 30 faz menção expressa à capacidade técnico-operacional, remetendo ao inciso I do § 1º, que trata, justamente, da possibilidade de exigência de atestados, no que segue:

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

Veja que mais uma vez a legislação faz relação dos atestados com o profissional técnico indicado pela empresa licitante e, não com a empresa propriamente dita.

A interpretação não pode se dar de forma isolada, visto que há outros acórdãos que tratam do tema de forma a esclarecer que o acervo técnico vem com o profissional e, se prestam a demonstrar a capacidade técnica da pessoa jurídica.

Ademais, vale interpretar todo o conteúdo do julgamento do TC-029.636/2013-2 que deu origem ao acórdão 3298/2022, que segue em anexo a este recurso.

No julgamento, o Ministro Marcos Bemquerer Costa, na página 32, item 61. começa a tratar da "Restrição indevida à habilitação de Licitantes", segue discorrendo sobre o tema até o item 70. quando diverge da unidade Técnica quanto à possibilidade de exigir Atestado de Capacidade Técnica cumulado com a CAT (Certidão de Acervo Técnico). Vejamos que, o assunto tratado não é a apresentação ou não de atestado em nome da licitante.

Segue o Ministro citando o Acórdão 1674/2018 TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes) e acórdão 2326/2019 TCU-Plenário (relator Ministro Benjamin Zymler), e passa a transcrever o último precedente nos itens 12 até 28 e, neste último item da citação feita pelo Ministro, está presente o texto usado pelo Pregoeiro para justificar a inabilitação do recorrente.

Nota-se que trata-se de uma citação de outro acórdão do TCU, e que, ambos os Acórdãos, tratam do tema de diferenciar a qualificação técnico-operacional e qualificação técnico-profissional, deixando claro que os atestados registrados no CREA em nome do profissional técnico da empresa licitante, comprovam a capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica, nos termos do § 4º do artigo 64 da Resolução-Confea 1.025/2009.

Ademais, seguindo com a manifestação do Ministro, no item 71. ele retoma o seu voto afirmando:

"71. Adiro à interpretação de que o atestado de capacidade técnica, fornecido por outro contratante, contém informações sobre as características da obra ou serviço realizado e de que a Certidão de Acervo Técnico cumpre a função de demonstrar a veracidade do atestado de capacidade no tocante à composição da equipe da contratada, não havendo mácula na exigência simultânea dos dois documentos.

Nota-se que não há, na conclusão do Ministro, exigência para a apresentação do atestado em nome da licitante, mas apenas exigindo a apresentação da CAT em nome do profissional afim de comprovar a capacidade técnica deste, que pela lógica interpretação da decisão, é estendida à empresa licitante.

Ainda, no artigo 48 da mesma Resolução do CONFEA, consta que os acervos técnicos dos profissionais integrantes dos quadros das empresas, demonstram a capacidade técnica da pessoa jurídica. Dessa forma,

evolui o entendimento no sentido de que é possível, para a prova da capacidade técnico-operacional da empresa, apresentar atestado em nome do profissional responsável.

Vale lembrar que não estamos tratando de prova de capacidade técnico-profissional, na qual seria obrigatório a apresentação dos atestados em nome do profissional, mas sim da capacidade técnico-operacional. O objetivo da legislação e do acórdão, que fundamentou a decisão de inabilitação, é garantir que a empresa licitante, se contratada, terá a capacidade operacional de executar o objeto, demonstrando que possui, em seu quadro, um profissional com capacidade técnica compatível com o objeto licitado.

Nesse passo, a atividade administrativa exige prestígio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Tal tema comporta reflexões específicas no tocante à temática do formalismo. O princípio da regra expressa-se em “procurar a solução que está mais em harmonia com as regras de direito existentes e que, por isso, parece a mais satisfatória, em atenção à preocupação primária de segurança, temperada pela justiça, que é a base do direito.”¹

O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. Nesse contexto, incumbe à administração pública **adotar a medida menos gravosa possível através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger**.

Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade acarretam a impossibilidade de impor consequências de severidade incompatível com a irrelevância de defeitos. No caso em debate, a apresentação do documento relativo à comprovação da capacidade técnica, em nome de Júlio Cezar Costa, é suficiente para comprovar a capacidade técnica operacional da recorrente, bem como não acarretou nenhum desequilíbrio capaz de abalar a isonomia entre as partes licitantes. Sob esse ângulo, as exigências da Lei ou do Edital **devem ser interpretadas como instrumentais**.

Dai a advertência do professor Adilson Abreu Dallari, para quem *“existem claras manifestações doutrinárias e já há jurisprudência no sentido de que, na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o preponente tem concretamente idoneidade. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isso não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; convém ao interesse público, que haja o maior número possível de participantes.”*²

¹ René David. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 350.

² Dallari, Adilson Abreu. *Aspectos Jurídicos da Licitação*, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p. 116.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que *“em direito público, só se declara a nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo”*.³

O próprio edital na cláusula 6, item 6.5 que trata da habilitação, diz o seguinte:

“6.5. Não será causa de inabilitação a mera irregularidade ou falha que não acarrete lesão ao equilíbrio ou direito das proponentes, prejuízo à Administração, que não impeça a exata compreensão de seu conteúdo ou que possa ser sanada imediatamente, sem rasura nem posterior juntada de documentos.”

Ora, com o devido respeito ao Nobre Pregoeiro, a aplicação da pena de inabilitação à JCosta estaria carregada de um rigor excessivo ao se interpretar as ditas cláusulas editalícias, exigindo formalismo exacerbado. Ao revés, acertadamente – deve a Comissão de Licitação prestigiar – sem rigor excessivo – os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, mantendo a empresa JCosta habilitada.

Refutando o que blasonou nos argumentos o Nobre Pregoeiro, ainda que sob respaldo de um acórdão do TCU, o entendimento pela inabilitação da JCosta, limitaria e infringiria não apenas o princípio constitucional da isonomia, mas, principalmente, o da competitividade, posto que limitaria – e muito – a participação de empresas habilitadas ao fornecimento pugnado pela Administração Pública.

Ademais, de acordo com o artigo 3º § 1º, inciso I, artigo 30, § 1º, inciso I, da lei 8.666:

Art.3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§1º - É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto contratado;”

³ MS 22.050-3, T. Pleno, REL. Min. Moreira Alves, j. 04.05.95, v.u., DJ de 15.09.95.

O espírito da Lei de Licitações Públicas é prestigiar a competição, ao máximo, de concorrentes idôneos, de forma a afastar o excesso de cautela ou vícios burocráticos. O procedimento licitatório possui por escopo fazer com que um maior número de licitantes se habilite, afim de selecionar e obter a proposta mais vantajosa. Procura a concorrência com o maior número possível de licitantes habilitados para o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção de coisas e serviços mais convenientes a seus interesses, motivo pelo qual, exigências demasiadas e rigorismo exagerados devem ser arredados.

Esse entendimento encontra precedentes em julgados do STJ:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA EXCESSIVA. (...) O procedimento licitatório há de ser o mais abrangente possível, a fim de possibilitar o maior número possível de concorrentes, tudo a possibilitar a escolha da proposta mais vantajosa. Não deve ser afastado candidato do certame licitatório, por meros detalhes formais. No particular, o ato administrativo deve ser vinculado ao princípio da razoabilidade, afastando-se de produzir efeitos sem caráter substancial. Segurança concedida. (MS 5631/DF, julgado em 13.05.1998, DF 17.08.1998 p.7) (grifos nossos).

De fato, o rigorismo excessivo, na apreciação de documentos nas licitações, vem sendo mitigado pelos tribunais, com fulcro no princípio da proporcionalidade/razoabilidade, que deve nortear a prática de toda atividade administrativa.

Enfim não há qualquer dúvida no sentido de que a JCosta é uma empresa idônea, que está devidamente em dia com suas obrigações perante as receitas Federal, Estadual e Municipal, estando devidamente inscrita no CNPJ nº 48.001.641/0001-97, bem como que possa executar as obras e serviços na forma e nos moldes almejados pela licitante, com a qualidade necessária para atender aos interesses público; e, por isso, possível se faz a manutenção de sua habilitação e a consequente continuidade ao certame, pois o vício apontado não tem o condão de tornar a empresa inapta a contratar com o Poder Público.

II – PEDIDOS

Seja julgado totalmente procedente este recurso, de forma a HABILITAR a JCOSTA CONSTRUTORA LTDA em virtude de que possui condições de cumprir o objeto da licitação em conformidade com as especificações solicitadas pelo órgão público, e em total acordo com os artigos das legislações pertinentes.

Seja, na improvável hipótese de não acolhimento dos pedidos supra, resguardado o direito da recorrente de valer-se das medidas judiciais próprias e cabíveis para satisfação de seus direitos enviando cópia do mesmo ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Pede juntada e deferimento.

Santa Rita do Sapucaí (MG) 16 de novembro de 2022.

JOAO
HENRIQUE
SILVA
COSTA:014360
25605

Assinado digitalmente por JOAO
HENRIQUE SILVA COSTA 01436025605
ID: C=BR, CN=CP-Brasil, OU=Secretaria
de Defesa Federal do Brasil, S=SE, OU=SE
RFB, e=CP@CP-EM-BRANCO, OU=CP-145457000180, C=br
JOAO HENRIQUE SILVA
COSTA 01436025605
Razão: Eu sou o autor deste documento
LUCIFERCEO
Data: 2022.11.14 11:37:50.0390
Pais: PDF Reader versão: 12.0.0

J COSTA CONSTRUTORA LTDA

CNPJ: 48.001.641/0001-97

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC-029.636/2013-2

Natureza: Prestação de Contas (exercício de 2012).

Unidade Jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de Rondônia – Senac/RO (03.581.871/0001-34).

Responsáveis: Almir Morgado (542.615.387-68), Ari Paes Barreto Pinto (143.112.242-49), Canísio Hartmann (332.826.330-68), Carlos Alberto Guido do Nascimento (191.889.942-87), Didmar Duwe (275.114.999-53), Dirceu Hoffmann (624.143.219-20), Fernando César Casal Batista (207.746.131-49), Genésio Teles de Carvalho (067.452.701-10), Geraldo Pinheiro Guimarães (113.400.102-91), Giselle Araújo dos Santos (160.474.238-09), Gladstone Nogueira Frota (266.013.113-91), Hermenegildo Amâncio Quaresma de Carvalho Filho (192.178.112-20), Hilton Gomes Pereira (049.605.991-20), Joaquim Vanderli de Aguiar (039.339.382-87), Josafá Almeida Machado (284.146.323-00), José Benedito Martins de Souza (344.240.671-49), José Ramalho de Lima (115.852.857-49), Luiz Joaquim Paes (009.243.692-72), Maria do Perpétuo Socorro Correia Galvão (018.864.718-00), Marilise Doege Esteves (460.938.851-00), Nina Cátia Alexandre Cavalcante (060.543.108-60), Osmar Santana Lima (048.392.342-72), Osvino Juraszek (485.249.569-68), Raimundo Vicente Jimenez (060.158.322-15), Raniery Araújo Coelho (597.497.501-44), Roberval Xavier de Souza (080.207.104-00), Ronaldo Marcelo Hella (873.025.869-34), Tereza Janete Córdova Santos (115.261.732-04) e Waldy Fernando Bastos Ferreira (351.481.873-87).

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2012. MANUTENÇÃO DE CÔNJUGE DO PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO E DE FILHO DE DIRIGENTE DE ENTIDADE SINDICAL, RESPECTIVAMENTE, NO DESEMPENHO DE FUNÇÃO GRATIFICADA E DE CARGO PERMANENTE, SEM PROCESSO SELETIVO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE E AO REGULAMENTO DE PESSOAL DA ENTIDADE. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DE LICITAÇÕES. CONTRATOS DE LOCAÇÃO/CESSÃO DE USO DE IMÓVEL CELEBRADOS SEM PRÉVIA AVALIAÇÃO, POR VALORES SUPERIORES AOS REFERENCIAIS DE MERCADO OU SEM A DISCRIMINAÇÃO DO PREÇO DOS ITENS QUE CONSTITUÍAM O OBJETO PACTUADO. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de Rondônia – Senac/RO referente ao exercício de 2012, organizada na forma individual, nos termos do art. 5º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 63/2010 e das Decisões Normativas TCU 119/2012 e 124/2012.

2. O Senac/RO é uma instituição de direito privado criada pelo Decreto-Lei 8.621/1946 e instalada em 27/05/1976. Caracterizado como serviço social autônomo, desempenha suas competências constitucionais por meio de apoio e complementação às ações de governo, oferecendo educação profissional voltada para as atividades de comércio de bens, serviços e turismo.

3. A Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia auditou estas contas anuais (Relatório de Auditoria – RA 201308587, peça 4) e a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União – CGU certificou a regularidade com ressalva da gestão de alguns responsáveis e a regularidade da gestão dos demais (peça 5), conclusão da qual o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego declarou haver tomado conhecimento (peça 6).

4. As ocorrências que ensejaram ressalva pela CGU foram as seguintes:

4.1. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Senac/RO durante todo o exercício de 2012:

a) assinar, como Administrador, o Contrato Locação 73/2012, em data anterior à avaliação do imóvel e em valor superior ao que veio a ser apontado como o de mercado, afrontando a Resolução 958/2012 do Senac/RO (Regime de Licitações e Contratos) e os Princípios da Administração Pública, em especial o da economicidade (subitem 2.1.1.1 do RA 201308587);

b) manter sua companheira no cargo de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira, contrariando a vedação de contratação de pessoa que detenha parentesco até o 3º grau, consanguíneo ou afim, com presidente ou os membros efetivos e suplentes do conselho regional do Sesc ou Senac, constante da Resolução 38/2010 do Senac/RO e os Princípios da Administração Pública (subitem 3.1.1.3 do RA 201308587);

4.2. Osvino Juraszek, Presidente em Exercício, por homologar e adjudicar processos licitatórios que continham diversas cláusulas restritivas à competitividade do certame licitatório (subitem 4.1.2.5 do RA 201308587);

4.3. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO:

a) assinar o Contrato de Locação 73/2012 com as irregularidades descritas no subitem 4.1.a (subitem 2.1.1.1 do RA 201308587);

b) não apresentar todas as tabelas salariais, durante a auditoria, restringindo o escopo de análise dos pagamentos efetuados pela Entidade (subitem 3.1.1.2 do RA 201308587);

c) manter sob sua subordinação direta, no cargo de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira, pessoa que apresenta vínculo com o Presidente do Senac (subitem 3.1.1.3 do RA 201308587);

d) contratar prestadores de serviço como instrutores, direcionando a contratação em prejuízo à realização de procedimento seletivo, com o risco de caracterização de vínculo empregatício, apesar de reiteradamente alertado pela Auditoria Interna da entidade (subitem 3.1.2.2 do RA 201308587);

e) admitir falhas nos controles administrativos que ensejaram a participação, em processos de aquisição de material, de empresas que eram controladas pelas mesmas pessoas, funcionavam no mesmo endereço e utilizavam o mesmo número de fax para receber e enviar cotação de preços, e, após a contratação, forneceram notas fiscais inidôneas, com inobservância à atribuição do Diretor Regional de “organizar, dirigir e fiscalizar os serviços do órgão a seu cargo, baixando as necessárias instruções” (Resolução Senac AR 38/2010) (subitem 4.1.2.2 do RA 201308587);

f) permitir a realização de contratações de bens e serviços (Pregão Presencial 1/2012 e Convite 1/2012) sem que os processos administrativos contivessem prévia pesquisa de preços, descumprindo determinações veiculadas no Acórdão 1.685/2010-TCU-2ª Câmara (subitem 4.1.2.3 do RA 201308587);

g) autorizar e homologar as dispensas de licitação 3.937, 4.051, 4.251, 4.252, 4.360, 4.413 e 4.642/2012, para contratação de bens e serviços, apesar de diversas impropriedades das pesquisas de preços (subitem 4.1.2.4 do RA 201308587);

h) adjudicar e homologar processos licitatórios (Concorrências 14 e 16/2012) com diversas cláusulas que restringiram a competitividade do certame, com infringência ao Regulamento de Licitações e Contratos do Senac e inobservância de decisões do TCU (subitem 4.1.2.5 do RA 201308587);

i) autorizar a contratação de empresa cuja atividade econômica é incompatível com o objeto contratado, condição essa confirmada **in loco** pela equipe de auditoria (subitem 4.1.2.7 do RA 201308587);

4.4. José Benedito Martins de Souza, Diretor da Divisão de Tecnologia da Informação e Segurança Patrimonial durante todo o exercício, e Diretor Regional em Exercício nos períodos de 21 a 23/03, 27 a 30/03, 02 a 13/05, 19 a 21/05, 23/06 a 1º/07, 08 a 10/08, 22 a 25/08, 27 a 30/09, 27/11, 03 a 05/12/2012, por aprovar o Anexo I do Edital da Concorrência 14/2012, cuja especificação técnica mínima e obrigatoria direcionou a licitação a um único fabricante do equipamento (subitem 4.1.2.5 do RA 201308587);

4.5. Giselle Araújo dos Santos, Diretora da Divisão Administrativa e Financeira durante todo o exercício, e Diretora Regional em Exercício no período de 16 a 20/01/2012:

a) promover inconsistências nas remunerações de funcionários e restringir ao escopo da fiscalização, mediante descrição incompleta dos meios de pagamento (subitem 3.1.1.2 do RA 201308587);

b) continuar a exercer a Diretoria enquanto seu companheiro ocupava a presidência da entidade, afrontando norma interna do Senac/RO e os Princípios da Administração Pública, em especial o da moralidade (subitem 3.1.1.3 do RA 201308587);

c) contratar prestadores de serviço como instrutores, direcionando a contratação em prejuízo à realização de procedimento seletivo, com o risco de caracterização de vínculo empregatício, apesar de reiteradamente alertado pela Auditoria Interna da entidade (subitem 3.1.2.2 do RA 201308587);

d) admitir falhas nos controles administrativos que ensejaram a participação, em processos de aquisição de material, de empresas que eram controladas pelas mesmas pessoas, funcionavam no mesmo endereço e utilizavam o mesmo número de fax para receber e enviar cotação de preços, e, após a contratação, forneceram notas fiscais inidôneas, com inobservância à atribuição do Diretor Regional de “organizar, dirigir e fiscalizar os serviços do órgão a seu cargo, baixando as necessárias instruções” (Resolução Senac AR 38/2010) (subitem 4.1.2.2 do RA 201308587);

e) autorizar e homologar as dispensas de licitação 3.937, 4.051, 4.251, 4.252, 4.360, 4.413 e 4.642/2012, para contratação de bens e serviços, apesar de diversas impropriedades das pesquisas de preços (subitem 4.1.2.4 do RA 201308587);

f) adjudicar e homologar processos licitatórios (Concorrências 14 e 16/2012) com diversas cláusulas que restringiram a competitividade do certame, com infringência ao Regulamento de Licitações e Contratos do Senac e inobservância de decisões do TCU (subitem 4.1.2.5 do RA 201308587);

g) autorizar a contratação de empresa cuja atividade econômica é incompatível com o objeto contratado, condição essa confirmada **in loco** pela equipe de auditoria (subitem 4.1.2.7 do RA 201308587).

5. Neste Tribunal, o processo de contas foi sobrestado, nos termos do Acórdão 3.573/2015-2ª Câmara (peça 12), da minha relatoria, até a apreciação definitiva de Representação formulada pela Secex/RO (TC 013.174/2012-6), acerca da contratação, como empregados, de parentes de dirigentes e representantes do sistema Fecomércio/Sesc/Senac/RO; da realização de compras de mercadorias de empresas ligadas a esses mesmos dirigentes e representantes e seus parentes, bem como sobre a restrição da competitividade de licitação.

6. Por meio do Acórdão 55/2016-Plenário (peça 13), também da minha lavra, a referida Representação foi considerada procedente, tendo sido aplicada a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992:

a) ao Sr. Raniery Araújo Coelho, por manter sua cônjuge/companheira, Sra. Giselle Araújo dos Santos, em cargo comissionado de Consultora e da função gratificada de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira do Senac/RO, contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), e por manter em cargo permanente o Sr. Vitor Pinheiro Lima, filho de dirigente de entidade sindical, contratado sem a realização de processo seletivo, em desacordo com o art. 53 do Regulamento de Pessoal do Senac/RO no Estado de Rondônia (Resolução Senac 646/1992);

b) ao Sr. Osvino Juraszek, em razão autorização/homologação do Pregão Presencial 7/2012, o qual continha exigência de que uma mesma empresa prestasse serviços de naturezas diferentes, restringindo a competitividade do certame e contrariando o artigo 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac e os princípios do processo licitatório.

7. Para melhor compreensão, transcrevo parte do Voto que descreve as irregularidades censuradas, na Representação, com penalidade pecuniária:

“11. Relativamente ao ato envolvendo a Sra. Giselle Araújo dos Santos, cabe rememorar, desde logo, que, segundo a jurisprudência dominante deste Tribunal (Acórdãos ns. 2.455/2012 e 843/2015, ambos deste Plenário, entre outros julgados), as entidades do Sistema S estão sujeitas aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, devendo observar especialmente os princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, sendo vedada a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, para o seu quadro de funções de confiança.

12. Nessa linha de entendimento, trago, a título de exemplo, parte do Voto que fundamentou o Acórdão n. 843/2015 – Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, que tratou de situação assemelhada à posta nestes autos:

“Entretanto, o responsável não justifica as nomeações das Sras. (...), (...) e (...), suas sobrinhas e nora, para cargo em comissão, durante a sua gestão, caracterizando beneficiamento pessoal, em desacordo com os princípios da imparcialidade, moralidade e isonomia.

18. Em reforço a essa convicção, reproduzo trecho da instrução preliminar (peça 15), que melhor representa a jurisprudência do Tribunal em relação ao Sistema S:

“12.1.5 Além do disposto acima, as entidades do Sistema S estão sujeitas às normas gerais consubstanciadas no artigo 37 da Constituição Federal vigente, no que diz respeito à admissão de pessoal e à contratação de obras/serviços e às aquisições, devendo observar, especialmente, os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia. É o que se depreende da jurisprudência deste Tribunal (Decisão 907/1997-P; Acórdãos 2.013/2003, 2.371/2003, 2.314/2004; 2.073/2004; 146/2007- 1ª Câmara; 629/2001, 1.120/2003, 1.224/2003 1.427/2003, 2.452/2004, 2.542/2004-2ª Câmara; 1461/2006-Plenário). O entendimento desta Colenda Corte parte da premissa de que as entidades em tela prestam serviços de interesse público ou social, são beneficiadas com recursos oriundos de contribuições parafiscais pelos quais hão de prestar contas à sociedade.

12.1.6 Convém, ainda, observar que a vedação para a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, nos normativos que tratam da matéria: Súmula Vinculante do SFT n. 13; Decreto 7.203/2010 (Regimento Interno do STF), Resolução n. 7/2005 do Conselho Nacional de Justiça e Lei n. 9.427/1996 (Regime Jurídico dos Servidores do Poder Judiciário da União), dizem respeito a cargo em comissão ou função comissionada, e não para cargo efetivo. Já no Regulamento do Sesc a proibição é indistinta.”

13. No caso ora em exame, tanto a Sra. Giselle Araújo dos Santos quanto o Presidente do Senac/RO ofereceram razões de justificativa no sentido de que a contratação ocorreu na época em que Sr. Raniery Araújo Coelho não era Presidente do Senac, e que a empregada mantém conduta compatível com a função/cargo, não sendo verificados benefícios em seu favor.
14. Importa lembrar que o Sr. Raniery não foi ouvido em razão da contratação, mas por manter cônjuge/companheira em cargo comissionado e em função gratificada.
15. A Secex/RO confirma que a nomeação da Sra. Giselle Araújo dos Santos se deu sob a gestão do Sr. Francisco Teixeira Linhares, presidente falecido em maio de 2010. Todavia, o ato de nomeação ocorreu no dia seguinte à eleição do Sr. Raniery Araújo Coelho para o cargo de vice-presidente da Fecomércio/RO.
16. Ademais, com a posse no mencionado cargo, em junho de 2004, o Sr. Raniery também passou a ser dirigente do Senac/RO (assumia a presidência do Senac/RO nas ausências do Sr. Francisco Teixeira Linhares). Após o falecimento do Sr. Francisco Teixeira Linhares, ocorrido em 8/5/2010, o Sr. Raniery assumiu de forma permanente a administração da Fecomércio/RO, do Sesc/RO e do Senac/RO, sendo que, em 2014, ele foi eleito presidente do referido Sistema, para o período de 23/06/2014 a 22/06/2018.
17. Com base nas informações acima, entendo, em consonância com a unidade técnica, que a manutenção da Sra. Giselle Araújo dos Santos em cargo comissionado de Consultora e na função gratificada de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira do Senac/RO contrariou os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (art. 37, **caput**, da CF).
18. O cargo comissionado e a função gratificada exercidos pela Sra. Giselle Araújo dos Santos, bem como os cargos comissionados exercidos pelos demais diretores, são de livre nomeação do Presidente do Senac/RO e, por sua própria natureza, têm caráter provisório/transitório.
19. Ainda que o responsável tenha optado por manter no cargo os diretores nomeados pelo anterior presidente, não poderia manter em cargo comissionado e/ou função gratificada cônjuge/companheira ou parentes (afins ou consanguíneos), em razão da vedação constitucional referida.
20. Relativamente à manutenção em cargo permanente do filho de dirigente de entidade sindical, Sr. Vitor Pinheiro Lima, contrariando o artigo 53 do Regulamento de Pessoal do Senac/RO no Estado de Rondônia (Resolução/Senac n. 646/1992), restou comprovada nesta Representação a contratação do aludido empregado, em abril de 2008, sem a realização de qualquer processo seletivo, na época em que seu pai, Osmar Santana Lima, era Presidente do Sindicato do Comércio Varejista de Peças e Acessórios para Veículos do Estado de Rondônia – Sindipeças/RO.
21. O exame efetivado neste processo pela Secex/RO é suficiente para caracterizar a irregularidade, mormente considerando a transgressão ao próprio Regulamento de Pessoal do Senac-AR/RO (Resolução Senac 646/1992 – peça 12), cujo art. 53 foi assim redigido:
- *Art. 53 – Não poderão ser admitidos como servidores do Senac parente até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente e dos membros efetivos e suplentes do Conselho Regional do Senac ou Sesc, bem como de dirigentes de Entidades Sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados, da correspondente área territorial da Federação do Comércio.*
22. As razões de justificativa são no sentido de que a contratação teria ocorrido na gestão anterior e obedecido a Resolução/AR/Senac n. 010/2005 (peça 38, p. 114-116), a qual prevê candidatura a banco de talentos e possibilidade de recrutamento interno.
23. Este Tribunal já consolidou o entendimento de que os entes do Sistema S podem adotar formas de seleção de pessoal com menor rigor do que as exigidas para o concurso público, desde que assegurada a observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da eficiência, da publicidade, e a adoção de critérios objetivos nos procedimentos de

seleção e recrutamento.

24. Porém, no caso presente, ainda que se considerasse válida a contratação com base na Resolução AR Senac 010/2005 e que tenham sido seguidos os procedimentos nela estabelecidos, a contratação de parente de dirigente de entidade sindical contrariou o artigo 53 da Resolução/Senac n. 646/1992 (peça 12).

25. Demais disso, conforme noticiado nos autos, no mês seguinte à contratação do Sr. Vitor (abril de 2008), o Senac/RO publicou Edital de Recrutamento e Seleção Interna e Externa n. 001/2008 (peça 9, p. 300-313) para cargo de instrutor na área de informática, cujo subitem 29.3.6 estipula como requisito para a contratação que o candidato apresente declaração de que não é parente de dirigentes de entidades sindicais.

26. Ante todo o exposto, devem ser fixados prazos para a regularização das situações da Sra. Giselle Araújo dos Santos e do Sr. Vitor Pinheiro Lima, cabendo também apenar o Sr. Rainiery Araújo Coelho, que deveria ter adotado as providências pertinentes, desde que assumiu a gestão do Senac/RO.

27. Registro, somente, que no caso do empregado contratado, Sr. Vitor Pinheiro Lima, deve ser instaurado o contraditório, previamente à dispensa ora discutida, por tratar de contrato de trabalho, diferentemente do caso da Sra. Giselle Araújo dos Santos, que ocupou cargos de livre provimento.

28. Outra ocorrência tratada nesta Representação se refere ao Pregão Presencial 007/2012, o qual continha exigência de que uma mesma empresa prestasse serviços que são realizados por empresas de natureza/atividades diferentes, restringindo a competitividade do certame e contrariando o artigo 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac e os princípios do processo licitatório, quais sejam, os da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da probidade, da competitividade, da legalidade e do julgamento objetivo.

29. Foi promovida a audiência do Sr. Osvino Juraszek, delegado representante do Presidente do Senac/RO, por autorizar/homologar o referido Pregão, nas condições caracterizadas pela Secex/RO. O edital vinculado ao Pregão Presencial 007/2012 continha exigência indevida de que uma mesma empresa prestasse os serviços de manutenção em ar-condicionado de uso predial e de manutenção em ar-condicionado de uso automotivo (mesmo lote). Tais serviços, no comércio, são prestados por empresas de natureza/atividades diferentes, sendo que até os fabricantes dos aparelhos são diferentes, o que demonstra a existência de mercados distintos.

30. Como não se veem empresas que realizam ambos os serviços de forma concomitante, fazer tal exigência restringe em demasia a competitividade e levanta dúvidas acerca da impessoalidade da licitação, principalmente se for considerado que o antigo sócio da única empresa que apresentou proposta, Osmar Santana Lima (sócio administrador da empresa Lima & Paiva Ltda. – ME até maio de 2012), faz parte do Conselho Regional do Senac/RO (peça 9, p. 211, e TC 029.636/2013-2, peça 2, p. 6).

31. O responsável alega, em resumo, que foram feitas três cotações de preços por empresas que executam ambas as atividades exigidas e de que não houve prejuízo financeiro.

32. Entretanto, tais argumentos não têm respaldo documental, pois, conforme enfatiza a unidade técnica na instrução parcialmente reproduzida no Relatório antecedente, ao examinar os orçamentos constantes dos autos do pregão presencial (peça 9, p. 82-84), foi observado que:

a) o orçamento para ar-condicionado predial mensal da empresa Arcoron era inferior ao da empresa Lima & Paiva Ltda. – ME em R\$ 8.861,20 (R\$ 17.536,20 – R\$ 8.675,00), ou seja, o orçamento da empresa Arcoron era menos da metade do orçamento da empresa Lima & Paiva;

b) não houve cotação da empresa Arcoron para a manutenção de ar-condicionado automotivo, não havendo explicações para essa ausência, mas já demonstrando a inconsistência dos argumentos do responsável sobre três propostas válidas de preços para todos os serviços requeridos;

c) chama a atenção a variação de preços entre os três orçamentos para manutenção de ar-

condicionado predial, diferenças desse tipo (de até quatro vezes) não ocorre em mercados competitivos, o que também levanta suspeitas acerca da regularidade da licitação.

33. A respeito da alegação de que o contrato vem sendo executado e jamais houve descumprimento por parte da contratada, verifica-se que, da consulta ao Contrato celebrado entre o Senac/RO e a empresa Lima & Paiva em decorrência do Pregão em causa, n. 049/2012 (peça 9, p. 186 e seguintes), de fato, o instrumento teria a expectativa de vigência de 12 meses, com início em 07/08/2012 e término de pleno direito em 06/08/2013, podendo ser prorrogado por até 48 meses, por termo aditivo, desde que o preço praticado ainda seja o melhor para o Senac (Cláusula Oitava).

34. Em que pesem tais disposições, a Assessoria do Gabinete deste Relator, em contato com a Secex/RO, obteve a informação de que não estão sendo firmados aditivos para a extensão do prazo de vigência, valendo-se a entidade da possibilidade prevista na referida Cláusula, sendo confirmada a data de agosto de 2016 para o término contratual.

35. Tendo em vista os vícios detectados nas exigências do Pregão Presencial 007/2012, a unidade instrutiva entende ser o caso de aplicar multa ao responsável, além de fixar o prazo de cento e oitenta dias para que a entidade providencie o cancelamento do respectivo contrato.

36. Concorro com a proposta de apenação ao Sr. Osvino Juraszek, mas deixo de acolher a sugestão de cancelamento do Contrato n. 049/2012, tendo em vista que não foram apontados indícios de dano ao erário e que grande parte da vigência do contrato já terá se escoado – mormente se este Tribunal fixar o prazo de cento e oitenta dias para a mencionada providência –, o que deverá acontecer em meados de 2016, em data próxima do término contratual.

37. Ademais, dadas as disposições da Cláusula Oitava indicada no item 33 acima, não há mais previsão contratual possível de prorrogação desse instrumento, cabendo à entidade adotar as medidas pertinentes à instauração do competente processo licitatório, escoimado da irregularidade apontada nesta Representação, se tiver necessidade da prestação dos serviços similares aos que ora são abordados.

38. Ante todo o exposto, entendo adequado: considerar procedente esta Representação, assim como a Denúncia objeto do TC-013.649/2012-4, em apenso; apenar os responsáveis, com base no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992; fixar prazo para a adoção das providências relativas à Sra. Giselle Araújo dos Santos e ao Sr. Vitor Pinheiro Lima; retirar a chancela de “sigilo” aposta aos autos.

39. Por fim, de acordo com os registros da Secex/RO, as contas do Senac/RO referentes ao exercício de 2012 (TC 029.636/2013-2) foram sobrestadas até que ocorra a apreciação definitiva da presente Representação, nos termos do Acórdão n. 3.573/2015 – 2ª Câmara, não havendo mais óbices ao trâmite do aludido processo.”

8. O referido Acórdão 55/2016-Plenário foi impugnado por embargos de declaração, rejeitados por meio do Acórdão 1.358/2016-Plenário (peça 16), no qual atuei como relator, bem como pelo pedido de reexame improvido pelo Acórdão 3.120/2016-Plenário (peça 19), sob a relatoria do eminente Ministro José Múcio, o qual também foi objeto de embargos declaratórios, rejeitados pelo Acórdão 71/2017-Plenário (peça 20).

9. Buscando a anulação dos mencionados Acórdãos Plenários 55/2016 e 1.358/2016, o Sr. Raniery Araújo Coelho interpôs ação ordinária, julgada improcedente por sentença do Tribunal Regional Federal da 1ª Região de 28/08/2018 (peça 31), que extinguiu o feito com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC.

10. Para subsidiar a análise destas Contas, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia fez diligência ao Senac/RO (peça 26), com a finalidade de obter elementos referentes aos seguintes assuntos: a) locação de imóveis; b) remuneração de dirigentes, diretores e agentes ligados à Presidência e cedidos, bem como restrição à fiscalização promovida pela CGU; c) Concorrência 16/2012; e d) plano de providências referente às constatações identificadas pela CGU – Regional/RO

no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012. A resposta do Senac/RO encontra-se à peça 30.

11. Devido à reestruturação da Secretaria deste Tribunal, coube à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho dar continuidade à análise do feito.

12. Preliminarmente, o Auditor Federal de Controle Externo da SecexTrabalho, em instrução à peça 23, avaliou que a omissão, no Relatório de Gestão, de informações requeridas na Decisão Normativa 119/2012 não tinha substância material para definir o juízo de regularidade das contas anuais. Por conseguinte, propôs levantar o sobrestamento deste processo, determinado pelo Acórdão 3.573/2015-2ª Câmara, haja vista a decisão de mérito proferida no TC 013.174/2012-6 e excluir alguns Conselheiros Regionais do Senac/RO do rol de responsáveis, por não terem tido participação efetiva no referido colegiado.

13. No mérito, o Auditor-informante rememorou as condutas censuradas com a aplicação da multa do art. 58, inciso II, por meio do Acórdão 55/2016-Plenário (TC 013.174/2012-6) e caracterizou a irregularidade dos atos enfocados da diligência. Assim, propôs julgar:

13.1. irregulares as contas dos Srs. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, Osvino Juraszek, Vice-Presidente do referido conselho, com poderes delegados, e Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO, com fundamento no disposto no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992;

13.2. regulares com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, as contas dos Srs. Carlos Alberto Guidô do Nascimento, Dirceu Hoffmann, Gladstone Nogueira Frota, Josafá Almeida Machado, José Ramalho de Lima, Osmar Santana Lima, Roberval Xavier de Souza, Ronaldo Marcelo Hella e Tereza Janete Córdova Santos, membros do Conselho Regional do Senac-AR/RO, assim como dos suplentes Joaquim Vanderli de Aguiar e Marilise Doege Esteves, que atuaram em substituição aos titulares Ari Paes Barreto Pinto e Raimundo Vicente Jimenez;

13.3. regulares as contas dos demais gestores, com base no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992.

14. Acolhendo proposta do Diretor Técnico (peça 36), endossada pelo Secretário de Controle Externo (peça 37), pelo Despacho à peça 38 determinei, com fundamento no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, a realização de audiência dos seguintes Responsáveis quanto aos temas sinteticamente descritos a seguir:

14.1. Sr. Raniery Araújo Coelho:

a) manutenção das contratações e das remunerações discricionárias para os cargos de Consultor e de Secretária da Presidência do Senac-AR/RO;

b) celebração de contratos de locação imobiliária e termos de cessão de uso de instalações físicas sem prévia de pesquisa ou referência de preços, por valores superiores aos do mercado; e locações imobiliárias em excesso, sem correspondência com os quantitativos de alunos/aprendizes de cursos de capacitação e de formação de média e longa duração;

c) ineficiência da gestão financeira e operacional, dada a redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional, a despeito da ampliação do quadro de empregados e do incremento de despesas gerais; e

d) autorização da abertura, adjudicação e homologação da Concorrência 16/2012, cujo edital foi eivado de restrições à habilitação de interessados;

14.2. Sr. Osvino Juraszek, pelas ocorrências mencionadas nos subitens 14.1.b e d **supra**;

14.3. Sr. Hilton Gomes Pereira, pelas ocorrências mencionadas nos subitens 14.1.a, b e c **supra**.

15. As comunicações processuais foram implementadas pelos ofícios constantes às peças 42, 43 e 44), tendo os responsáveis apresentado razões de justificativa e documentos anexos (Sr. Osvino Juraszek, peças 50-76; Hilton Gomes Pereira, peça 77-90; e Raniery Araújo Coelho, peça 92).

16. A instrução subsequente da SecexTrabalho (peça 98, p. 1-47) discorreu sobre todos os pontos comentados no Relatório de Auditoria da Controladoria Regional da União no Estado de

Rondônia, mesmo os que não geraram ressalva pela CGU. Para facilitar a identificação dos aspectos capazes de impactar o mérito destas contas, transcrevo parcialmente a referida instrução no que diz respeito às audiências realizadas, às razões de justificativa apresentadas e respectivas análises, com ajustes de forma.

17. A primeira ocorrência diz respeito à **“ineficiência da gestão financeira e operacional, dada a redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional, a despeito da ampliação do quadro de empregados e do incremento de despesas gerais”**. Quanto a esse tema, destaco os seguintes elementos:

“45.1. Razões de justificativa do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO (peça 92, p. 5-8)

O Sr. Raniery Araújo Coelho, por meio de seu advogado regularmente constituído, [destacou a importância do Senac na formação, capacitação e aprendizagem de milhares de pessoas no Estado de Rondônia, e apresentou tabelas com a carga horária, números de turmas e de matrículas por unidade operacional, tipo de curso, modalidade de educação e segmento de ensino, afirmando que o Senac/RO trabalhou com afinco na capacitação de dezenas de milhares de Alunos/Aprendizes].

Análise:

A questão fundamental reside na redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional, atividades que deveriam ter primazia por serem o cerne da atuação institucional do Senac. Essa redução não pode passar despercebida. Conforme relatório de gestão da entidade, há 26.493 supostos ‘concluintes’ de ‘ações extensivas à educação profissional’, que contemplam meras participações em palestras, seminários, conferência, simpósios, teleconferências, exposições e similares.

Os quadros apresentados pelo gestor podem ser analisados da seguinte forma:

a) Educacional: indica 43.861 matrículas distribuídas pelos centros de educação profissional, portanto não contém a informação sobre quantas corresponderiam a ações extensivas;

b) Tipo de Curso: indica a distribuição das 43.861 matrículas pelos tipos de curso, porém confirma os baixos números para aperfeiçoamento (2.121), aprendizagem (1.653), capacitação (5.023) e habilitação técnica de nível médio (1.333). Revela elevado número de matrículas qualificadas como ‘Programas Socioculturais’ (22.285), as quais apresentam carga horária de cerca de 3 horas por evento;

c) Modalidade de Educação: o quadro apresentou distribui as turmas realizadas entre formação inicial e continuada, educação profissional técnica de nível médio e ações extensivas. No entanto, a tabela não revela o número de matrículas por atividade, sendo que são essas ações extensivas que devem conter o maior número de alunos do exercício;

d) Segmentos de Ensino: o quadro distribui as turmas por tema, como por exemplo artes, beleza, comércio etc. Novamente, é omitida a coluna com a quantidade de alunos que cursaram cada turma, o que impede que seja visualizada a carga horária por aluno.

Com base na análise acima, entende-se que as informações apresentadas pelo gestor corroboram a constatação de ineficiência apontada no relatório e revela que a maior parte dos alunos que constam do quadro de resultados do Senac/RO (22.285 matrículas do total de 43.861) [participaram de] eventos de cerca de 3 horas de carga horária.

O nexo de causalidade fica comprovado, uma vez que na qualidade de Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, o gestor contribuiu para a situação de ineficiência da gestão financeira e operacional, uma vez que o colegiado tem competência para estabelecer a distribuição dos cursos, além de serem responsáveis por analisar e aprovar o relatório de gestão e a prestação de contas da entidade.

Houve evolução de receitas, que independeu de sua atuação como dirigente, ampliação do quadro de empregados, com incremento de despesas gerais em elevados percentuais, porém sem

correspondência com o número de concluintes dos cursos de maior carga horária, tais como os de aperfeiçoamento, aprendizagem, capacitação e habilitação técnica de nível médio. A baixa eficiência nos resultados apresentados contraria preceitos exigidos nos arts. 37 e 70 da Carta Magna de todos os responsáveis pela administração de receitas, bens, direitos e aplicação de recursos de origem pública.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, contribuiu para a redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional [...], conduta que será incluída entre as motivações para encaminhamento pela irregularidade no julgamento das contas do responsável e aplicação de multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU (LO/TCU).

45.2. Razões de justificativa do Sr. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO (peça 77, p. 5-8)

O Sr. Hilton Gomes Pereira, por meio de seu advogado regularmente constituído, apresentou argumentos exatamente iguais ao do Sr. Raniery Araújo Coelho.

Análise

[Reitera-se a análise dos números e resultados apresentados pelo Sr. Raniery Araújo Coelho.]

Quanto à responsabilidade do gestor, considera-se que o Sr. Hilton Gomes Pereira é o dirigente máximo operacional da entidade, o qual detém a prerrogativa de promover os cursos e organizar as turmas, bem como de prestar as informações de resultados nos relatórios de gestão do Senac/RO. Por essa razão, entende-se que resta comprovado o nexo de causalidade da irregularidade com os atos de gestão praticados pelo referido responsável, uma vez que na qualidade de Diretor Regional, o gestor contribuiu para a situação de ineficiência da gestão financeira e operacional do Senac/RO.

Ante ao exposto, (...) conclui-se que as ações do Sr. Hilton Gomes Pereira, na qualidade de Diretor Regional da instituição, contribuíram para a redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional, atividades que deveriam ter primazia por serem o cerne da atuação institucional do Senac, em inobservância aos princípios do art. 37 e dispositivos do art. 70 da CF/1988, cuja conduta será incluída entre as motivações para encaminhamento pela irregularidade no julgamento das contas do responsável, com consequente proposta pela aplicação de multa, com base no art. 58, inciso I, da Lei Orgânica do TCU (LO/TCU)."

18. A segunda ocorrência ensejadora do contraditório foi a **"manutenção das contratações e das remunerações discricionárias para os cargos de 'Consultor' e de 'Secretária da Presidência' do Senac-AR/RO, cargos não criados anteriormente pela instância organizacional competente e sem referências de padrões salariais previstos na Portaria AR Senac 54/2011, até o advento de Portaria AR Senac 74/2012, com o agravante do favorecimento remuneratório ao empregado contemplado com o primeiro dos cargos ora mencionados, ofendendo aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade e descumprindo vedação expressa do TCU no subitem 1.5.1. do Acórdão 1685/2010-TCU-2ª Câmara"**. Reproduzo os trechos pertinentes da instrução à peça 98:

"84.1. Razões de justificativas do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO (peça 92, p. 1-3)

A criação das funções comissionadas de 'Consultor' e 'Secretária da Presidência' se deu no exercício de 2011, conforme portarias de criação e fixação do salário.

Tal tema já foi apreciado a nível de Supremo Tribunal Federal, de forma que não há que se falar em descumprimento do art. 37 da CF, nem tampouco ofensa aos princípios da legalidade e impessoalidade. Veja-se:

'ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA 'S'. AUTONOMIA

ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (RE 789874, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014. ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014)

Ante a natureza de direito privado [das entidades do Sistema ‘S’], a necessidade da criação destes cargos para melhor atender a instituição, a comprovação de todas as atividades desempenhadas e o fato de terem sido criadas, instituídas e validadas no ano de 2011, não há que se falar em reprovação das contas de 2012 por tal motivo.

Análise

Ressalte-se que a irregularidade registrada e apresentada por audiência foi a manutenção das contratações e das remunerações discricionárias, não tendo se falado em sua criação, que de fato remonta ao ano de 2011. Do mesmo modo, não se falou que as atividades não tenham sido exercidas pelos funcionários, ao contrário, foi registrado no relatório da CGU que atividades laborais foram prestadas.

Adicionalmente, cabe reproduzir [a análise registrada em instrução anterior] (peça 35, p. 12-13), que teceu as seguintes considerações sobre a irregularidade:

‘iii. todavia, fazemos ressalvas individuais e temporais em relação aos então ocupantes dos cargos de ‘Consultor’ e de ‘Secretária’ da Presidência do Senac-AR/RO. Embora os esclarecimentos prestados em resposta à diligência tenham sido omissos, a previsão de tais cargos e o valor os respectivos salários só foram fixados a partir da edição da Portaria AR Senac 74/2012, em especial da Tabela V (peça 30, p. 180), gerando efeitos a partir de 1º de maio de 2012, reformulada pouco tempo depois, a partir de 2 de julho do mesmo ano, conforme termos da Portaria AR Senac 108/2012 (peça 30, p. 101-102). Até o exaurimento da vigência da Portaria AR Senac 54/2011 (peça 30, p. 182-185) tais cargos e remunerações não eram contemplados de modo prévio, formal, transparente e legítimo:

iv. com base nessas lacunas, além da contratação para cargo não contemplado originalmente no normativo que definia esse aspecto da gestão de pessoal, bem como a estipulação do salário mensal de R\$ 2.800,00 para a Secretária da Presidência contratada em 1º/11/2011 (peça 30, p. 122-130), constituíram atos não arrimados em norma interna existente justamente para dar diretrizes respeitantes à gestão de pessoal e de restringir a atuação discricionária dos dirigentes do Senac-AR/RO:

v. em associação ao fato acima apurado, a alteração do cargo em comissão de ‘Assessor da Presidência’, para ‘Consultor da Presidência’, a partir de 15/9/2011, sem que este último fosse previsto no plano de cargos e nem tivesse remuneração definida regularmente, ensejou uma evolução salarial de R\$ 5.253,90 para R\$ 10.800,00 em favor do beneficiário, o qual já mantinha vínculo trabalhista com a UJ desde 1º/10/2003 (peça 30, p. 99-100).

Como antes dessa mera modificação de nomenclatura e de remuneração o referido beneficiário o mesmo já titular do cargo de ‘Assessor da Presidência’, essas alterações casuísticas lhe [permitiram] manter a lotação e, provavelmente, as mesmas atribuições até então desempenhadas, tendo em vista que o novel cargo não era previsto, porém, com a substancial ampliação salarial (205,56%) já mencionada, em relação ao cargo em comissão anterior (R\$ 5.253,90 para o cargo em comissão de ‘Assessor da Presidência’, conforme peça 30, p.184, Tabela V):

vi. apura-se, ainda, que o caso acima narrado representa contratação por recrutamento interno, contrariando novamente determinação do TCU, precisamente aquela definida no subitem 1.5.1.5 do Acórdão 1.685/2010-TCU-2ª Câmara;

vii. outrossim, opinamos que a ausência de previsão dos cargos e das remunerações devidas por si só não constituem débito [para o favorecido nem responsabilidade solidária] do dirigente que promoveu a contratação e fixou os salários. Essa conjectura só seria cabível se não houvesse comprovação do efetivo exercício laboral dos contratados ou de remuneração destoante para o nível de formação acadêmica, experiência profissional, além da complexidade técnica requeridos para cada cargo. A auditoria da CGU sequer cogitou indícios de inobservância destas premissas.

viii. olhando esses dois casos apenas pela lente da remuneração, e num cotejo arrimado em considerações expeditas, opinamos que no caso da Secretária da Presidência seu salário não pareceu discrepante, tanto que se implementou uma equiparação salarial com as demais secretárias da entidade, em outubro de 2012 (peça 33). Diferente foi o salto remuneratório que favoreceu o Consultor da Presidência, que aparentemente não modificou suas atribuições em virtude da mera modificação da nomenclatura do cargo, porém, teve com isso o salário elevado substancialmente e equiparado ao de Diretor de Divisão do Senac-AR/RO.’

Fica comprovado que o Presidente do Conselho Regional, tendo por prerrogativa presidir o colegiado responsável por criar os normativos de pessoal da entidade, contribuiu para que [a ocupação de] cargos não constantes da Portaria AR Senac 54/2011 (peça 30, p. 182-185) tenha produzido pagamentos aos respectivos [empregados], situação que perdurou até a edição da Portaria AR Senac 74/2012, em especial da Tabela V (peça 30, p. 180), com efeitos a partir de 1º de maio de 2012.

Diante do exposto, entende-se que o Sr. Raniery Araújo Coelho não apresentou elementos que justifiquem ou afastem a irregularidade praticada, a qual será incluída entre as condutas irregulares de gestão do responsável, com proposta de aplicação de multa, com base no art. 58, inciso I, da LO/TCU.

84.2. Razões de justificativa apresentadas por Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO (peça 77)

As razões de justificativas apresentadas pelo Diretor Regional são exatamente iguais às manifestações do Presidente do Conselho Regional do Senac/RO (os dois gestores constituíram o mesmo advogado para sua representação).

Análise

Da mesma forma que o [responsável] anterior, o gestor alega que a criação dos cargos ocorreu em 2011, transcrevendo trechos de julgado do STF para sustentar que os cargos eram necessários para a entidade e que foram comprovadas ‘todas as atividades desempenhadas pelas funções’, além do ‘fato de terem sido criadas, instituídas e validadas no ano de 2011’.

Na qualidade de dirigente máximo do Senac/RO, o Diretor Regional tem responsabilidade pelos funcionários constantes de sua folha de pagamento, bem como pelas autorizações para pagamento de pessoal. As ações do gestor contribuíram para que os cargos de ‘Consultor’ e de ‘Secretária da Presidência’ do Senac-AR/RO, não constantes da Portaria AR Senac 54/2011 (peça 30, p. 182-185), que regia a matéria, tenham produzido pagamentos a funcionários que os

ocupavam, situação que perdurou até a edição da Portaria AR Senac 74/2012, em especial da Tabela V (peça 30, p. 180), com efeitos a partir de 1º de maio de 2012.

Desse modo, entende-se que não foram apresentados elementos pelo Sr. Hilton Gomes Pereira que justifiquem ou afastem a irregularidade praticada, a qual será incluída entre as condutas irregulares de gestão do responsável, além de proposta pela aplicação de multa, com base no art. 58, inciso I, da LO/TCU.

19. A terceira ocorrência objeto de audiência foi a **“inserção, nos editais de licitação, de cláusulas restritivas à competitividade do certame”**, sobre a qual trago os seguintes excertos da instrução à peça 98:

“96.1. Razões de justificativas do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO (peça 92, p. 8-9):

“Acerca do processo de Concorrência 16/2012, imperioso afirmar que [ele] foi pautado por todos os ditames legais, com edital, ampla publicidade e com exigências necessárias para a melhor atender os interesses da entidade.

Segue em anexo o edital em que se observa que todas as exigências visam resguardar os interesses da entidade, a fim de que a mesma tenha o mínimo risco na contratação e a certeza que a empresa que ganhar o processo de concorrência irá prestar o serviço com excelência. Isso não é irregularidade e sim zelo com a administração da entidade.

Cumpra ressaltar que consta no Pronunciamento a eventual existência de “exigências ilegais e restritivas para habilitação de interessados”, sem, contudo, especificar quais seriam essas ilegalidades, o que prejudica de sobremaneira a defesa do requerido.

Note, Excelência, que várias empresas se interessaram e adquiriram o processo licitatório conforme consta na ata da sessão pública da Concorrência 16/2012 para abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e recebimento das propostas”, porém somente uma compareceu ao dia de apresentar as propostas.

Imperioso que se observe que o processo de licitação do Senac se pauta por seu regulamento próprio, por se tratar de entidade de direito privado, de forma que não se vislumbra violação à Lei 8.666/93, conforme a seguir demonstrado.”

Análise:

Preliminarmente, cabe registrar que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável são exatamente iguais às do Sr. Osvino Juraszek (analisadas no item seguinte), sendo os dois gestores representados pelo mesmo advogado. Assim, as questões de mérito sobre as irregularidades elencadas serão analisadas no item próprio.

Conforme certificado de auditoria da CGU (peça 3, p. 1-2), o item 4.1.2.5 que consignou a irregularidade relativa à conduta de homologar e adjudicar processos licitatórios com cláusulas restritivas à competitividade dos certames, dentre os quais a Concorrência 16/2012 (objeto do presente achado), tem como responsável o Presidente em Exercício, Sr. Osvino Juraszek, não havendo responsabilização do Presidente efetivo para essa falha.

Ainda que esse fato não tenha sido apontado pelo responsável em suas razões de justificativa, consta expressamente do certificado de auditoria do órgão de controle interno e da matriz de responsabilização incluída na instrução de peça 35 (p. 29) que os atos de homologação da licitação e adjudicação do objeto foram de responsabilidade do Presidente em exercício, e não do Sr. Raniery Araújo Coelho.

Diante do exposto, conclui-se que o gestor não contribuiu para a irregularidade apontada e, conseqüentemente, a falha não constará entre os atos irregulares por parte do Sr. Raniery Araújo Coelho.

96.2. Razões de justificativa do Sr. Osvino Juraszek (peça 50, p. 3-4):

[Idênticas às do Sr. Raniery Araújo Coelho.]

Análise

O gestor defende que o edital teve ampla publicidade e que suas exigências visam

resguardar os interesses da entidade. Alega que não teriam sido especificadas as ilegalidades objeto da audiência, mas que várias empresas teriam se interessado pela concorrência e adquirido o edital, porém apenas uma ofereceu proposta. Acrescenta que o Senac tem regulamento próprio e não se submete à Lei 8.666/1993.

O gestor tem acesso a todas as informações do processo, o qual contém entre suas peças o relatório da CGU que realizou a auditoria das contas e elencou todas as irregularidades encontradas. Ademais, o relatório da Controladoria é de conhecimento dos responsáveis do Senac/RO, portanto, as informações que o gestor alega não terem sido especificadas, quais sejam, as ilegalidades do certame, constam todas do processo de contas.

As cláusulas restritivas foram inicialmente abordadas no relatório da CGU (peça 4, p. 69-74), depois na instrução técnica de diligência (peça 23, p. 4) e, também, na instrução técnica de mérito pela irregularidade (peça 23, p. 13-14). Ademais, o próprio Diretor Regional do Senac/RO, Sr. Hilton Gomes Pereira, já apresentou manifestação sobre as cláusulas restritivas em discussão (peça 30, p. 11-15). Todos os documentos mencionados constam do processo, cujo acesso integral foi disponibilizado aos responsáveis chamados em audiência.

O fato alegado pelo gestor, [de] que muitas empresas retiraram o edital, mas apenas uma apresentou proposta, é indicativo de restrição à competitividade do certame.

Como demonstra o relatório da CGU, as cláusulas restritivas consistiram na exigência de dois atestados de capacidade técnica sem justificativa, exigência de registro no Crea ou CAU na fase de habilitação e adimplente com anuidade ao conselho profissional, comprovação de que os profissionais que elaborariam os projetos fossem do quadro das empresas, exigência de licença de dois **softwares** tipo CAD e exigência de visita ao local da prestação dos serviços. Esse conjunto de requisitos restringiram a participação das empresas ao certame e podem explicar a participação de apenas uma empresa conforme reconhece o gestor em suas razões apresentadas.

Por fim, quanto à submissão do Senac/RO à Lei 8.666/1993, embora a entidade deva observância aos princípios inerentes aos certames licitatórios públicos, concorda-se com as alegações de que não estão submetidos a essa legislação, por ter regulamento próprio. No entanto, o apontamento da CGU é claro ao demonstrar que ficou caracterizada infringência ao Regulamento de Licitações e Contratos do Senac e a reiteradas decisões do TCU sobre as matérias tratadas (peça 4, p. 73-74).

Dessa forma, entende-se que não foram apresentados elementos pelo Sr. Osvino Juraszek que justifiquem ou afastem a irregularidade objeto da audiência realizada, restando caracterizada sua conduta de autorizar o processo, adjudicação e homologação da Concorrência 16/2012 com exigências ilegais e restritivas para habilitação de interessados, razão pela qual será proposta aplicação de multa, com base no art. 58, inciso I, da LO/TCU. A irregularidade ora analisada será também incluída como fundamento pela irregularidade das contas do responsável, em conjunto com outras analisadas ao longo desta instrução.

20. A quarta e última ocorrência tratada em audiência foi a **“celebração de contratos de locação imobiliária e termos de cessão de uso de instalações físicas sem prévia de pesquisa de preços, ou referência fornecida por empresa ou profissionais da área imobiliária, ou por valores mensais superiores aos indicados pelos documentos de avaliação obtidos contemporaneamente; locações imobiliárias em excesso, sem correspondência com os quantitativos de alunos/aprendizes de cursos de capacitação e de formação de média e longa duração, mediante instrumentos de ajuste atípicos, envolvendo objetos distintos e sem especificação dos preços”**. Sobre o tema, colaciono os seguintes excertos da instrução à peça 98:

“103.1. Razões de justificativa do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO (peça 92, p. 3-5)

“Acerca desse tema imperioso se afirmar que todos os contratos de locação firmados pelo Senac [são precedidos] de pesquisa de preços e avaliação mercadológica, de forma que a locação e/ou eventual termo de cessão de uso de instalações físicas são efetivadas após se

avaliar o custo-benefício do negócio, a necessidade [de dispor] dos espaços e a localização que facilite a chegada dos alunos.

Tal é verdade que se junta a avaliação mercadológica realizada em 27/01/2012, que motivou o Contrato de Locação firmado com a Paróquia Arquidiocesano Nossa Senhora Aparecida em 10 de maio de 2012.

Note, Excelência, que a avaliação foi realizada por equipe competente, cadastrada no Conselho Regional de Corretores de Imóveis, e que o contrato se pautou em avaliação obtida anteriormente. Embora seu valor seja um pouco superior à avaliação mercadológica, nele estão contemplados, além do aluguel, despesas como água, Imposto Territorial Urbano, taxa do lixo e todos os tributos que sobre o imóvel.

Outro contrato firmado no ano de 2012, referente à locação do imóvel localizado na Av. Jaturana, 4046, teve avaliação mercadológica, que [precedeu] a assinatura do contrato, e se pautou nos ditames [da] avaliação, de forma que o valor um pouco superior se dá pelo fato de que nele estão embutidos o IPTU e demais taxas, e [de que] o locador nem sempre aceita de pronto os valores ofertados, sempre havendo uma margem para negociação, a fim de não perder a oportunidade adequada para estabelecer as instalações de unidades do Senac que melhor atendam à população.

Desta feita, observa-se que em todos os contratos firmados no ano de 2012, houve sim avaliação mercadológica realizada por empresas e pessoas competentes para tanto, de forma que a formalização de contrato em valores um pouco superiores ao encontrado na avaliação não é indicativo de irregularidade, [visto] que no contrato foram abrangidas a conta de água e demais despesas não contabilizadas na avaliação mercadológica.

Obviamente todas as locações realizadas foram massivamente utilizadas e beneficiaram a população, pela sua localização com fácil acesso, próximas às estações de ônibus, bem como imóveis que oferecem conforto e segurança a todos que os frequentaram.

Acerca da alegação de que as locações não correspondiam às necessidades do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos, tal informação não se sustenta, haja visto que no ano de 2012 o Senac teve o total de 43.861 matrículas de alunos para os mais diversos tipos de cursos, tais como Aperfeiçoamento, Aprendizagem, Capacitação, Especialização Técnica, Habilitação Técnica de Nível Médio, Programas Instrumentais, Programas Socioculturais, Programas Sócio-profissionais, conforme planilha em anexo.

Desta feita, resta evidente a necessidade de locação de espaços físicos capazes de atender esta demanda de forma segura, confortável e apta a prestar um serviço de excelência para a população.

Diante o exposto, não há que se falar em locações desnecessárias nem fora do preço de mercado conforme provas documentais em anexo.

Análise

Cabe registrar que as razões de justificativa apresentadas pelo responsável são exatamente iguais às oferecidas pelo Sr. Osvino Juraszek e Hilton Gomes Pereira (itens seguintes), sendo os três gestores representados pelo mesmo advogado.

(...)

Conforme contrato à peça 55, o valor da locação [do imóvel localizado na] Rua Inácio Mendes foi estabelecido em R\$ 5.000,00, enquanto o laudo de avaliação (peça 53) apontava o valor de R\$ 3.000,00. Taxas de IPTU, água e lixo não parecem suficientes para uma elevação de 67% no valor contratado em relação ao valor apurado no laudo de avaliação. Quanto ao imóvel da Av. Jatuarana, [cuja locação foi] avaliada em R\$ 7.000,00 e contratada por R\$ 9.500,00 (peça 57), a inclusão do IPTU e a taxa de lixo não justificariam o valor a maior de R\$ 2.500,00. Assim, com base nesses dois exemplos trazidos pelo gestor, fica comprovado que os valores foram realmente contratados com valores superiores aos avaliados por meio de laudos.

Sobre a quantidade de matrículas indicadas pelo gestor, o assunto foi analisado em item

próprio desta instrução, restando comprovado que cerca de 50% desses alunos [frequentaram] eventos de baixa carga horária, tais como palestras, seminários, conferências, simpósios e demais eventos de menor complexidade em relação aos cursos tradicionais, profissionalizantes e de formação continuada. Conforme análise da instrução anterior (peça 35, p. 10), teria ocorrido redução do número de alunos:

‘Anoto-se, em função do argumento suscitado de aumento de demanda para justificar o aumento das locações imobiliárias, e para efeitos comparativos, no Relatório de Gestão inserido pela UJ no portal do TCU, no Sistema e-Contas, relativo ao exercício 2011, o Senac-AR/RO indicou que teve demanda de 29.869 alunos/aprendizes matriculados em tal ano (soma de 27.824 concluintes e 2.045 em processo (peça 34, p. 23, Tabela IV), abrangendo os cursos distribuídos nas categorias ‘Formação Inicial e Continuada’, ‘Educação Profissional Técnica de Nível Médio’ e ‘Ações Extensivas à Educação Profissional’. Esta última categoria contabiliza eventos como palestras, seminários, conferência, simpósios, teleconferências, exposições e similares, enquanto as duas primeiras devem ser consideradas como cursos de capacitação, aperfeiçoamento e habilitação técnica (peça 34, p. 14-15), enfim, de formação laboral ou profissional em sentido estrito, ou seja, os cursos finalísticos para os quais o Senac foi criado e para os quais recebe contribuições parafiscais e, eventualmente, transferências de programas governamentais para concebê-los e/ou ministrá-los em favor do público interessado. Nessa linha de raciocínio, em 2011 o Senac-AR/RO preparou ou dava andamento à formação profissional de 14.763 pessoas (soma de 12.718 concluintes e 2.045 em processo, informação ratificada na Tabela I, da peça 34, p. 20).’

Diversos outros casos foram indicados pela CGU e referenciados na resposta à diligência da peça 30 (p. 2-7), inclusive juntados outros contratos de locação e laudos de avaliação (p. 17-76), porém sem argumentos ou elementos que pudessem refutar as irregularidades atribuídas ao responsável.

Diante do exposto, conclui-se, com fundamento no art. 209, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que devem ser julgadas irregulares as contas do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, com aplicação de multa.

103.2. Razões de justificativa de Osvino Juraszek (peça 50, p: 1-3)

As razões de justificativa apresentadas pelo responsável são exatamente iguais às oferecidas pelo Sr. Raniery Araújo Coelho (item precedente) e Hilton Gomes Pereira (item seguinte), sendo os três gestores representados pelo mesmo advogado.

Análise

[Reprodução do 2º, 3º e 4º §§ da análise referente ao subitem 103.1]

No entanto, o Sr. Osvino Juraszek, com poderes delegados por meio da Resolução ‘AR’ Senac 32/2010, assinou parte dos contratos de locação em conjunto com o Diretor Regional, Sr. Hilton Gomes Pereira (por exemplo, os contratos juntados na peça 30, com assinaturas na p. 22, 31, 45, 57, 66, 69 e 75) [parágrafo originalmente constante nas razões de justificativa do responsável e ora transferido para a Análise].

Com base no exposto, conclui-se que, com fundamento no art. art. 209, II, do RI/TCU, devem ser julgadas irregulares as contas do Sr. Osvino Juraszek, pelos atos praticados com poderes delegados por meio da Resolução ‘AR’ Senac 032/2010, com aplicação da pena de multa ao gestor, tendo em vista a materialidade das irregularidades praticadas e sua participação na consecução das falhas, considerado o conjunto de condutas praticadas pelo gestor que foram apontadas ao longo das análises.

103.3. Razões de justificativa apresentadas por Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO (peça 77, p. 3-5)

O inteiro teor das alegações está transcrito no item 103.1 desta instrução.

Análise:

[Reprodução do 1º e 2º §§ da análise do subitem 103.1]

Diversos outros casos foram indicados pela CGU e referenciados na resposta à diligência da peça 30 (p. 2-7), a qual é assinada pelo Sr. Hilton Gomes Pereira, tendo sido juntados outros contratos de locação e laudos de avaliação (p. 17-76), porém sem argumentos ou elementos que pudessem refutar as irregularidades atribuídas ao responsável.

Diante do exposto, conclui-se que, com fundamento no art. 209, inciso II do RI/TCU, devem ser julgadas irregulares as contas do Sr. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO, com aplicação da pena de multa ao gestor, penalidade que decorre do extenso conjunto de condutas irregulares identificadas tanto pelo relatório da CGU quanto pelas análises tecidas ao longo desta instrução.

21. A defesa indireta de mérito dos responsáveis, atinente à natureza jurídica do Senac e a competência desta Corte, foi assim examinada pela SecexTrabalho (peça 98):

“CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

104. Os três gestores chamados em audiência apresentaram alegações sobre a natureza jurídica do Senac e a competência do Tribunal para fiscalizar os serviços sociais autônomos. Como já mencionado, ao constituírem o mesmo advogado, optaram por apresentar manifestações idênticas para as três razões de justificativa apresentadas (peça 50, p. 4-21; peça 77, p. 8-25; e peça 92, p. 9-26).

105. Em resumo, foi indicada a legislação de criação do Senac, destacando que se trata de entidade de direito privado, com alegação de que ‘expressivos nomes da doutrina entendem que os serviços sociais autônomos’ não estão subordinados a nenhuma regra nem princípio da Administração Pública. Destacam ainda que a CF/1988 não incluiu essas entidades como integrantes da Administração Direta ou Indireta, e [trazem trechos doutrinários] para fundamentar suas alegações.

106. Prosseguem afirmando que as contribuições do Senac não são espécies de tributo [nem] verbas públicas, com base em pareceres de jurista, julgado do STF e decisão de 1ª instância de Vara do Trabalho de Porto Velho.

107. Concluem seu raciocínio da seguinte forma:

‘Assim colocada a questão, temos que o produto das contribuições pagas pela indústria e comércio aos seus respectivos serviços sociais autônomos, **in casu** ao SENAC, não se reveste da natureza jurídica de verba ou dinheiro público, em que pese derivar de uma imposição legal, ser compulsória e ser arrecadado por um ente público, o INSS, bem assim por sua vinculação finalística.

Ademais, uma vez integrado aos patrimônios dessas entidades, que são privados, constituem recursos privados.’

108. Sobre a competência do TCU para fiscalizar as entidades, assim se posicionam:

‘Assim, considerando a posição majoritária da doutrina que entende que as contribuições ao SENAC não são ‘dinheiro público’, nada obstante a considerar de natureza parafiscal, não está o SENAC submetido ao controle do TCU, DEVENDO APENAS PRESTAR CONTAS DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DESENVOLVIDAS, POSSIVELMENTE AO ATINGIMENTO DE METAS.’ (caixa alta do original)

109. Juntam às suas razões novas transcrições de pareceres de juristas renomados e de decisão do RE 789.874, do Plenário do STF, a qual, segundo o causídico, teria decidido que o TCU somente poderia exercer o controle finalístico sobre as entidades do Sistema S.

110. Apesar da farta utilização de negritos, sublinhados e frases em caixa alta, os assuntos trazidos pelo advogado dos gestores abordam temas que já foram extensamente debatidos no Tribunal de Contas da União e que têm jurisprudência pacífica em sua maior parte. Seguem algumas considerações sobre os temas apresentados.

111. As entidades do Sistema S detêm personalidade jurídica de direito privado, com administração e patrimônio próprios, cuja gestão é custeada em sua maior parte com recursos

públicos, contribuições compulsoriamente extraídas direta ou indiretamente da sociedade, e que devem ser utilizados estritamente nas finalidades de interesse coletivo que lhes foram atribuídas pela lei. Por consequência, sujeitam-se ao sistema de controle da administração pública, bem como têm obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos que recebem.

112. Embora disponham de relativa liberdade de atuação, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que os serviços sociais autônomos, por gerirem recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais, devem aplicá-los em conformidade com seus objetivos institucionais e com os princípios que regem a Administração Pública.

113. Ademais, o acompanhamento da execução de despesas em instituições que funcionam com contribuições de origem pública deve ser acessível a toda a sociedade que custeia o funcionamento dessas entidades paraestatais, assim como ao controle externo por parte do Congresso Nacional e do TCU.

114. A obrigatoriedade de prestação de contas dos gastos das entidades do Sistema S decorrente das contribuições parafiscais que recolhem encontra amparo em diversos dispositivos constitucionais, legais e mesmo jurisprudenciais, entre eles o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência estabelecidos no art. 37, **caput**, da Constituição, o art. 2º da Lei 12.527/2011, o Decreto 9.781/2019 e o Acórdão TCU 699/2016.

115. A jurisprudência pacífica do Tribunal indica a necessidade de observância, por parte dos serviços sociais autônomos, ao **caput** do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece os princípios basilares de toda a administração pública brasileira (legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência), além dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, implícitos ao longo do texto constitucional, e ao Decreto 9781/2019 que dispõe sobre o princípio da transparência.

116. Cabe pontuar que não resta dúvida de que, no âmbito desta Corte de Contas e mesmo do STF, as entidades do Sistema S não integram o elenco de instituições da Administração Pública, estabelecidas no 37 da Constituição Federal. Entretanto, a obrigatoriedade de observância pelos serviços sociais autônomos dos princípios dispostos no artigo 37, **caput** – legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade e eficiência – encontram-se concretizadas em diversos julgados do TCU. Alguns exemplos:

- ✓ Acórdão 619/2006-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER;
- ✓ Acórdão 1438/2006-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER;
- ✓ Acórdão 2244/2008-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO;
- ✓ Acórdão 2606/2008-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ;
- ✓ Acórdão 5262/2008-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER;
- ✓ Acórdão 843/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES;
- ✓ Acórdão 1448/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN;
- ✓ Acórdão 55/2016-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER;
- ✓ Acórdão 5538/2016-Primeira Câmara | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO;
- ✓ Acórdão 11516/2016-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES;
- ✓ Acórdão 1030/2018-Primeira Câmara | Relator: WEDER DE OLIVEIRA;
- ✓ Acórdão 9804/2019-Primeira Câmara | Relator: MARCOS BEMQUERER;
- ✓ Acórdão 5736/2020-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO.

117. Não se vislumbra outra possibilidade de interpretação que afaste a observância desses amplos princípios, como deixar de atender a pressupostos de legalidade e moralidade na aplicação dos recursos públicos oriundos de contribuições parafiscais de natureza compulsória, ou negar publicidade dos atos que revestem as contas dessas aplicações. De forma similar, devem observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação e prestação de contas dos recursos sob sua gestão.

118. No que se refere ao RE 789.874, alguns esclarecimentos parecem pertinentes.

119. O Supremo Tribunal Federal apreciou questão constitucional suscitada no julgamento do Recurso Extraordinário 789.874/DF, Relator Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, publicado em 19/11/2014, interposto pelo Ministério Público do Trabalho contra acórdão do Tribunal Superior do Trabalho que entendeu que a exigência de concurso público não se aplica ao Serviço Social do Transporte (SEST), e fixou a seguinte tese jurídica de repercussão geral (Tema 569):

‘Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema ‘S’ não estão submetidos à exigência de concurso público para contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal’.

120. O assunto foi objeto de preocupação e estudos no âmbito desta Corte de Contas, especialmente quanto ao alcance dessa decisão. O grupo de estudos convergiu no sentido de que o controle finalístico forma parte do controle compreensivo ou integral e, por isso, a respectiva alusão no voto condutor do acórdão do Recurso Extraordinário 789.874/DF não implica modificação da sistemática atualmente adotada por este Tribunal no exercício da sua competência constitucional de controle externo dos Serviços Sociais Autônomos, conforme trecho a seguir destacado:

‘106. Fica claro, nesse item, que em momento algum se retira o poder do TCU de realizar quaisquer fiscalizações, haja vista a necessidade de manter um padrão de objetividade, legitimidade e eficiência. Resta evidenciado, portanto, que o chamado controle finalístico não restringe os tipos de processo de controle (auditorias operacionais, auditorias de conformidade, auditorias financeiras, contas anuais, contas especiais, denúncias, representações, solicitações do Congresso Nacional), tampouco os tipos de objetos de controle (programas, ações, licitações, orçamentos, demonstrações financeiras, contratações, pessoal etc), caracterizando-se como um controle compreensivo ou integral. Todavia, tal controle deve buscar, sempre que possível, estar relacionado com o objetivo maior da entidade, isto é, buscar associar as ações de controle com o risco de a entidade deixar de otimizar seus resultados e de alcançar com eficiência a sua finalidade.

107. Quando o STF se posiciona ao dizer que ‘cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades’, deixa claro que no exercício de um controle dito finalístico, uma vez encontradas distorções e irregularidades, a consequência natural é a verificação das desconformidades que deram causa a elas e a busca da responsabilização e o ressarcimento dos recursos públicos, no caso parafiscais.’

121. Ademais, no voto condutor do RE 789.874/DF, o Exmo. Sr. Ministro Teori Zavascki do STF menciona que o TCU deve ‘no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades’.

122. Assim, as análises no âmbito do TCU apontaram para as seguintes conclusões:

a) o RE 789.874/DF, conquanto tenha repercussão geral reconhecida, limitou-se, na parte dispositiva, tão-somente a decidir que essas entidades não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal;

b) o citado ‘controle finalístico’ do RE 789.874/DF forma parte do controle compreensivo ou integral e, por isso, a respectiva alusão no citado RE não implica modificação da sistemática atualmente adotada por este Tribunal no exercício da sua competência constitucional de controle externo dos Serviços Sociais Autônomos (SSA).

123. Diante dos esclarecimentos acima, conclui-se que as entidades do Sistema S, embora detenham personalidade jurídica de direito privado, são custeadas com recursos públicos oriundos de contribuições parafiscais, revestidas de caráter compulsório, o que atrai a competência do TCU para exercício do controle externo constitucionalmente estabelecido, assim como obriga que os serviços sociais autônomos observem os princípios basilares atribuíveis às

entidades públicas brasileiras, tais como legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.”

22. Ao fim, a SecexTrabalho apresentou a seguinte proposta de encaminhamento uniforme (peças 98-100), a qual contou com a acolhida do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 101):

“a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, § 2º, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas irregulares as contas dos Srs. Raniery Araújo Coelho, na condição de Presidente do Conselho Regional do Senac/RO (itens 45.1, 76, 84.1, 101.1, 102 e 103.1); Osvino Juraszek, na condição de Vice-Presidente do Conselho Regional e Presidente em Exercício do Conselho Regional do Senac/RO (itens 91.1, 92-95, 96, 96.2 e 103.2) e Hilton Gomes Pereira, na condição de Diretor Regional do Senac/RO (itens 21, 45.2, 77-78, 84.2, 91.2, 92-95 101.2, 102 e 103.3):

b) aplicar aos Srs. Raniery Araújo Coelho, Osvino Juraszek e Hilton Gomes Pereira, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do Regimento Interno/TCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva, em face das falhas adiante apontadas, as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

c.1. José Benedito Martins de Souza, ressalva:

i) na qualidade de Diretor da Divisão de Tecnologia da Informação e Segurança Patrimonial, ao exercer suas atribuições regulamentares de participar e emitir parecer nos processos de compra de equipamentos e softwares, aprovou o Anexo I do edital da Concorrência 014/2012 que trazia especificação técnica mínima e obrigatória (Constatação CGU 4.1.2.5), que direcionou a licitação a um único fabricante do equipamento (itens 91.3 e 92-95).

c.2. Giselle Araújo dos Santos, ressalvas:

i) na qualidade de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira, com atribuição de implementar o orçamento empresarial e administrar os recursos humanos, contribuiu para inconsistências nas remunerações de funcionários e restrição de escopo da auditoria da CGU (Constatação CGU 3.1.1.2), por descrição incompleta dos meios de pagamento (itens 80-82);

ii) aceitar posição de gestão mesmo apresentando vínculo societário e familiar, na condição de companheira, com o Presidente do Senac/RO (Constatação CGU 3.1.1.3), mediante continuidade do exercício de atribuições de Diretora em simultaneidade com o companheiro que exercia a presidência, conduta que afronta normas internas do Senac/RO, bem como os princípios da Administração Pública, em especial o da moralidade (itens 80-82);

iii) permitir a contratação de prestadores de serviço como instrutores, com riscos à administração da Entidade por possível caracterização de vínculo empregatício e direcionamento na contratação em razão de ausência de procedimento seletivo (Constatação CGU 3.1.2.2), tendo como agravante o fato de que houve alertas sobre o risco dessas contratações por parte da auditoria interna da entidade (itens 80-82);

iv) na qualidade de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira, com atribuição de interpretar, orientar, cumprir e fazer cumprir a legislação contábil, fiscal e outras de interesse da Organização e de planejar, organizar, participar da execução, acompanhar, controlar e avaliar as ações de coordenação dos serviços de aquisições de materiais e compras, de limpeza, de transporte e de patrimônio. Contudo, fragilidades detectadas nos controles internos

administrativos do órgão (Constatação CGU 4.1.2.2) possibilitaram que empresas, que são controladas pelas mesmas pessoas, funcionem no mesmo endereço e utilizem o mesmo número de fax para recebimento e envio de cotação de preços, participassem dos mesmos processos de aquisição de material e fornecessem, após a contratação, notas fiscais inidôneas ao Senac/RO (itens 91.4 e 92-95);

v) autorizar e homologar processos de contratações de bens e serviços por dispensa de licitação (Constatação CGU 4.1.2.4), com pesquisas de preços conduzidas com diversas impropriedades, tendo como agravante que tais ações contrariaram determinações emitidas pelo TCU (itens 91.4 e 92-95);

vi) adjudicar e homologar os processos licitatórios das Concorrências 16/2012 e 14/2012 (Constatação CGU 4.1.2.4), em que foram identificadas diversas cláusulas restritivas à competitividade no certame licitatório conduzido pelo Senac/RO (itens 91.4 e 92-95);

vii) autorizar a contratação de empresa cuja atividade econômica é incompatível com o objeto contratado (Constatação CGU 4.1.2.7), condição essa confirmada *in loco* pela equipe de auditoria da Controladoria (itens 91.4 e 92-95);

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

f) alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno/TCU; e

g) informar o Senac/RO acerca do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o Relatório.

VOTO

Introdução

Em exame a Prestação de Contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de Rondônia – Senac/RO referente ao exercício de 2012.

2. De acordo com art. 1º do Regulamento aprovado pelo Decreto 61.843/1967, o Senac, organizado e administrado pela Confederação Nacional do Comércio, tem por objetivo:

a) realizar, em escolas ou centros instalados e mantidos pela Instituição, ou sob forma de cooperação, a aprendizagem comercial a que estão obrigadas as empresas de categorias econômicas sob a sua jurisdição, nos termos do dispositivo constitucional e da legislação ordinária;

b) orientar, na execução da aprendizagem metódica, as empresas às quais a lei concede essa prerrogativa;

c) organizar e manter cursos práticos ou de qualificação para o comerciário adulto;

d) promover a divulgação de novos métodos e técnicas de comercialização, assistindo, por esse meio, aos empregadores na elaboração e execução de programas de treinamento de pessoal dos diversos níveis de qualificação;

e) assistir, na medida de suas disponibilidades, técnicas e financeiras, às empresas comerciais, no recrutamento, seleção e enquadramento de seu pessoal; e

f) colaborar na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial de formação e do ensino superior imediato que com ele se relacionar diretamente.

3. Nos termos do art. 6º do citado Regulamento, as despesas do Senac são custeadas por uma contribuição mensal, fixada em lei, dos estabelecimentos comerciais cujas atividades estiverem enquadradas nas Federações e Sindicatos coordenados pela Confederação Nacional do Comércio, bem como pelas empresas de atividades mistas que explorem qualquer ramo econômico peculiar aos estabelecimentos comerciais.

4. O art. 12 do Regulamento dispõe que a organização do Senac compreende:

I – Administração Nacional (AN), com jurisdição em todo o País e que se compõe de:

a) Conselho Nacional (CN) – órgão deliberativo;

b) Departamento Nacional (DN) – órgão executivo;

c) Conselho Fiscal (CF) – órgão de fiscalização financeira.

II – Administrações Regionais (ARs), com jurisdição nas bases territoriais correspondentes e que se compõem de:

a) Conselho Regional (CR) – órgão deliberativo; e

b) Departamento Regional (DR) – órgão executivo.

Conexão com o TC 013.174/2012-6

5. Este processo permaneceu sobrestado durante a tramitação da Representação versada no TC 013.174/2012-6, também referente a atos de gestão do Senac/RO praticados em 2012, na qual atuei como relator. Por meio do Acórdão 55/2016, o Plenário considerou-a procedente e aplicou a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992:

a) ao Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, no valor de R\$ 10.000,00, por manter sua cônjuge/companheira, Sra. Giselle Araújo dos Santos, em cargo comissionado de Consultora e da função gratificada de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira do Senac/RO, contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), e por manter em cargo permanente de instrutor o Sr. Vitor Pinheiro Lima, filho de dirigente de entidade sindical, contratado sem a realização de processo seletivo, em desacordo com o art. 53 do Regulamento de Pessoal do Senac/RO no Estado de Rondônia (Resolução Senac 646/1992);

b) ao Sr. Osvino Juraszek, Vice-Presidente do Conselho Regional e Presidente em Exercício do Senac/RO, na quantia de R\$ 8.000,00, em razão da autorização/homologação do Pregão Presencial 7/2012, apesar da restrição à competitividade, pela exigência de que uma mesma empresa

prestasse serviços de natureza distinta, consistente na manutenção de ar-condicionado de uso predial e automotivo.

6. De acordo com o Enunciado 288 da Súmula de Jurisprudência/TCU, o julgamento pela irregularidade de contas ordinárias ou extraordinárias prescinde de nova audiência ou citação em face de irregularidades pelas quais o responsável já tenha sido ouvido em outro processo no qual lhe tenha sido aplicada multa ou imputado débito. No mesmo sentido, menciono os Acórdãos 2.326/2013 – Plenário, relatora Ministra Ana Arraes; 1.374/2015-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas; e 6.659/2020 e 10.223/2021, ambos da Primeira Câmara e da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

7. Nos dois casos de contratação de pessoal, vislumbro grave ofensa aos princípios da legalidade, impessoalidade e da moralidade, insculpidos no art. 37, **caput**, da Constituição Federal, atraindo a irregularidade das contas do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, com fundamento no disposto no art. 16, inciso III, alínea **b**, da Lei 8.443/1992.

8. Quanto à Sra. Giselle Araújo dos Santos, ainda que nomeada na gestão do Sr. Francisco Teixeira Linhares, presidente falecido em 2010, para função hierarquicamente subordinada ao órgão executivo do Senac/RO, sua contratação ocorreu no ano seguinte à eleição do Sr. Raniery Araújo Coelho para o cargo de vice-presidente da Fecomércio. Sua permanência irregular nos quadros da entidade não poderia ter passado despercebida ao seu cônjuge/companheiro, em razão da vedação constitucional referida.

9. Já em relação ao Sr. Vitor Pinheiro Lima, cabe ressaltar que a circunstância que o caracteriza – ser parente de dirigentes de entidade sindical – foi empregada, em processo seletivo realizado no mesmo ano de 2012, como critério de exclusão de possíveis interessados que se encontrassem na mesma situação. Vê-se, então, que o dirigente máximo do conselho deliberativo do Senac/RO atuou com critérios diferentes nas duas situações, ofendendo, além dos precitados princípios constitucionais, o art. 53 da Resolução Senac/RO 646/1992 (Regulamento de Pessoal), que assim dispõe:

“Art. 53 – Não poderão ser admitidos como servidores do Senac parente até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente e dos membros efetivos e suplentes do Conselho Regional do Senac ou Sesc, bem como de dirigentes de Entidades Sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados, da correspondente área territorial da Federação do Comércio.”

10. No tocante à autorização e homologação do Pregão Presencial 7/2012, que continha cláusula restritiva à competitividade do certame, consistente na exigência de que uma mesma empresa prestasse serviços de natureza distinta – manutenção de ar-condicionado de uso predial e automotivo –, avalio que o fato, isoladamente considerado, não tem o condão de acarretar a irregularidade das contas do Sr. Osvino Juraszek, Vice-Presidente do Conselho Regional e Presidente em Exercício do Senac/RO, devendo ser avaliado em conjunto com outras falhas que vierem a ser configuradas no exame destas contas anuais.

Instrução processual e proposta de encaminhamento

11. No exame preambular do processo, o Auditor Federal de Controle Externo da Secretaria de Controle Externo no Estado de Rondônia anotou que a ausência, no Relatório de Gestão, de algumas informações requeridas na Decisão Normativa 119/2012, apontada pela Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia, não possuiria substância material para definir o juízo de regularidade das contas anuais.

12. Ato contínuo, a Unidade Técnica fez diligência ao Senac/RO, com a finalidade de obter elementos referentes aos seguintes assuntos:

- a) locação de imóveis;
- b) remuneração de dirigentes, diretores e agentes ligados à Presidência e cedidos, bem como restrição à fiscalização promovida pela CGU;
- c) Concorrência 16/2012; e

d) plano de providências referente às constatações da Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia, consignadas no Relatório de Auditoria das Contas do exercício de 2012.

13. Devido à reestruturação da Secretaria deste Tribunal, coube à Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho dar continuidade à análise do feito.

14. Na instrução que examinou a resposta à diligência, o Auditor informante formulou proposta de mérito das contas. Todavia, acolhendo o encaminhamento proposto pelo Diretor Técnico, endossado pelo Secretário de Controle Externo, determinei a audiência preliminar dos Responsáveis adiante especificados, com fundamento no art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, quanto aos temas descritos a seguir:

14.1. Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO:

a) manutenção de contratações e remunerações discricionárias para os cargos de Consultor e de Secretária da Presidência do Senac-AR/RO, sem aderência aos cargos e padrões salariais previstos na Portaria AR Senac 54/2011;

b) celebração de contratos de locação imobiliária e termos de cessão de uso de instalações físicas sem prévia pesquisa/referência de preços e em quantidade excessiva;

c) ineficiência da gestão financeira e operacional devida à redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional, apesar da ampliação do quadro de empregados e do incremento de despesas gerais em elevados percentuais; e

d) restrição indevida à habilitação de interessados na Concorrência 16/2012.

14.2. Sr. Osvino Juraszek, Vice-Presidente do Conselho Regional e Presidente em Exercício do Senac/RO, pelos itens 14.1.b e d **supra**.

14.3. Sr. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO, pelos subitens 14.1.a, b e c **supra**.

15. A SecexTrabalho excluiu a responsabilidade do Sr. Raniery Araújo Coelho pela ocorrência descrita no subitem 14.1.d **supra**, uma vez que a Concorrência 16/2012 foi homologada e teve o seu objeto adjudicado pelo presidente em exercício, Sr. Osvino Juraszek, e concluiu pela rejeição das razões de justificativa apresentadas quanto a todos os demais itens de audiência, propondo que as contas dos três responsáveis sejam julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

16. À lista de irregularidades acima descrita, a Unidade Técnica acrescentou, para os Srs. Raniery Araújo Coelho e Osvino Juraszek, os atos que ensejaram aplicação de multa no TC 013.174/2012-6 (Acórdão 55/2016 – Plenário) e, para o Sr. Hilton Gomes Pereira, as seguintes ocorrências apontadas na auditoria das contas promovida pela Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia:

a) a ausência de informações requeridas no Relatório de Gestão, com descumprimento parcial da Decisão Normativa TCU 119/2012;

b) a disponibilização incompleta de tabelas salariais à equipe de auditoria da CGU, restringindo a análise dos pagamentos efetuados pela Entidade;

c) a manutenção da companheira/esposa do Presidente do Conselho Deliberativo do Senac/RO no cargo de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira, que lhe era hierarquicamente subordinado;

d) a contratação de prestadores de serviço como instrutores, sem observância do devido procedimento seletivo e com risco de caracterizar vínculo empregatício;

e) fragilidades nos controles internos administrativos, os quais permitiram que empresas que são controladas pelas mesmas pessoas, funcionam no mesmo endereço e utilizam o mesmo número de fax para recebimento e envio de cotação de preços, participassem dos mesmos processos de aquisição de material e fornecessem, após a contratação, notas fiscais inidôneas ao Senac/RO;

f) permissão da realização de contratações de bens e serviços (Pregão Presencial 1/2012 e Convite 1/2012) sem que os processos administrativos contivessem a realização de prévia pesquisa de preços;

g) autorização e homologação de processos de dispensas de licitação para contratações de bens e serviços com pesquisas de preços conduzidas com diversas impropriedades;

h) adjudicação e homologação das Concorrências 14 e 16/2012 com cláusulas que restringiram a competitividade do certame;

i) autorização da contratação de empresa cuja atividade econômica é incompatível com o objeto contratado;

j) admissão de divergências entre as minutas de contrato anexas ao edital e os termos de contrato assinados com as empresas vencedoras dos certames;

k) assinatura do Contrato de Locação Comercial 73/2012, na posição de locatário, em data anterior à avaliação do imóvel, com preço maior ao que veio a ser apontado como o de mercado, em contrariedade a norma interna do Senac e aos Princípios da Administração Pública, em especial o da economicidade (item 101.2 e 102); e

l) celebração de contratos de locação imobiliária e termos de cessão de uso de instalações físicas sem prévia pesquisa/referência de preços e em quantidade excessiva.

17. Ainda com base em impropriedades apontadas na auditoria de contas efetuada pela Controladoria Regional da União em Rondônia, a SecexTrabalho alvitrou sejam julgadas regulares com ressalva, com quitação, as contas dos responsáveis abaixo indicados:

17.1. Sr. José Benedito Martins de Souza, Diretor da Divisão de Tecnologia da Informação e Segurança Patrimonial, por aprovar Edital da Concorrência 14/2012, cujo Anexo I trazia especificação técnica que direcionou a licitação a um único fabricante do equipamento;

17.2. Sra. Giselle Araújo dos Santos, Diretora da Divisão Administrativa e Financeira:

a) inconsistências nas remunerações de funcionários e restrição de escopo da auditoria da CGU, por descrição incompleta dos meios de pagamento (Constatação CGU 3.1.1.2 e itens 80-82 da instrução à peça 98);

b) continuidade do exercício de atribuições de Diretora em simultaneidade com exercício da Presidência pelo seu companheiro que exercia a presidência (Constatação CGU 3.1.1.3 e itens 80-82 da instrução à peça 98);

c) permitir a contratação de prestadores de serviço como instrutores, com direcionamento e ausência de procedimento seletivo e riscos de caracterização de vínculo empregatício; (Constatação CGU 3.1.2.2, itens 80-82 da instrução à peça 98);

d) fragilidades nos controles internos administrativos do órgão possibilitaram que empresas que são controladas pelas mesmas pessoas, funcionam no mesmo endereço e utilizam o mesmo número de fax para recebimento e envio de cotação de preços participassem dos mesmos processos de aquisição de material e fornecessem, após a contratação, notas fiscais inidôneas ao Senac/RO (Constatação CGU 4.1.2.2, subitens 91.4 e 92-95 da instrução à peça 98);

e) autorizar e homologar processos de contratações de bens e serviços por dispensa de licitação cujas pesquisas de preços apresentaram diversas impropriedades e contrariaram determinações emitidas pelo TCU (Constatação CGU 4.1.2.4, subitens 91.4 e 92-95 da instrução à peça 98);

f) adjudicar e homologar os processos licitatórios das Concorrências 14 e 16/2012, com restrições à competitividade no certame (Constatação CGU 4.1.2.4, subitens itens 91.4 e 92-95 da instrução à peça 98); e

g) autorizar a contratação de empresa cuja atividade econômica é incompatível com o objeto contratado (Constatação CGU 4.1.2.7, subitens 91.4 e 92-95 da peça 98).

18. Por fim, a SecexTrabalho manifestou-se por que sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno/TCU, uma vez que, de acordo com a Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia, suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões.

19. Acompanho, no essencial, a proposta acima descrita, endossada pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, cabendo tecer as seguintes considerações.

Rol de Responsáveis

20. Antes de ingressar nas ocorrências capazes de influenciar o mérito das contas, trato primeiramente da composição do rol de responsáveis, tema suscitado na instrução à peça 23.

21. De acordo com o art. 5º da Decisão Normativa/TCU 124/2012, “para fins do julgamento a que se refere o art. 16 da Lei 8.443/1992, consideram-se responsáveis os titulares e substitutos que desempenharam, no exercício de 2012, pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificadas no art. 10, **caput**, da IN TCU 63/2010.”

22. Por seu turno, o art. 10 da Instrução Normativa/TCU 63/2010 assim dispõe sobre a composição do referido rol:

“Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

Parágrafo único. O Tribunal poderá definir outras naturezas de responsabilidade na decisão normativa de que trata o art. 4º.”

23. Em adendo aos dispositivos acima transcritos, o art. 11, § 4º, da IN/TCU 63/2010, com redação dada pela IN/TCU 72/2013, prevê que “os órgãos de controle interno podem propor a inclusão de responsáveis não relacionados no rol, se verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas **b**, **c** ou **d** do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, que enseje a responsabilização em conjunto com agente integrante do rol conforme o art. 10”.

24. De acordo com as informações constantes do Rol de Responsáveis, os Srs. Almir Morgado, Didmar Duwe, Fernando César Casal Batista, Hermenegildo Amâncio Quaresma de Carvalho Filho, Josafá Almeida Machado e Luiz Joaquim Paes foram incluídos naquele documento na condição de conselheiros suplentes do Conselho Regional do Senac/RO, sem ter tido efetiva participação. Já os Srs. Canísio Hartmann e Genésio Teles de Carvalho, embora identificados como conselheiros efetivos, não tiveram participação, porque se limitaram a comparecer a reuniões do colegiado com vistas a possível substituição dos membros titulares, sem terem tomado assento (peça 35, item 97.iii). Esses oito conselheiros, por não terem participado de ato capaz de causar impacto na gestão da unidade, devem ter seus nomes excluídos do rol de responsáveis.

25. Na mesma linha de raciocínio, anoto que o Sr. Joaquim Vanderli de Aguiar e a Sra. Marilise Doege Esteves, embora também tenham sido identificados como conselheiros suplentes, não devem ser excluídos do rol de responsáveis, porque tiveram participação efetiva em substituição aos titulares Ari Paes Barreto Pinto e Raimundo Vicente Jimenez, conforme se lê à peça 35, subitem 98.i. e ao menos potencialmente poderiam ter praticado ato com efeito sobre a gestão.

Manutenção de contratações e remunerações discricionárias

26. A manutenção de contratações e remunerações discricionárias para os cargos de Consultor da Presidência do Senac/RO, contratado em 15/09/2011, e de Secretária da Presidência, contratada em 1º/11/2011, foi objeto de audiência do Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente Regional, e do Sr. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional, porque os cargos e salários desses empregados não estavam previstos na Portaria AR Senac 54/2011.

27. Na visão da unidade instrutiva, a situação dos referidos empregados somente teria sido

regularizada com o advento de Portaria AR Senac 74/2012, com efeitos a partir de 1º/05/2012.

28. Como agravante, foi apontado que o mencionado Consultor exercia, desde 1º/10/2003, o cargo de Assessor da Presidência, com remuneração mensal de R\$ 5.253,90, mas a partir de 15/09/2011 foi contemplado com salário mensal de R\$ 10.800,00, sem que se tenha notícia de mudança de atribuições, com aparente ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade.

29. Também se vislumbrou possível descumprimento de determinação do TCU expressa no subitem 1.5.1.5 do Acórdão 1.685/2010-2ª Câmara (rel. Min. Subst. André de Carvalho), no sentido de que aquele Departamento Regional do Senac “se [abstivesse] de contratar profissionais por recrutamento interno, de modo que as novas contratações [obedecessem] a processo seletivo simplificado, sempre se pautando pelos princípios da legalidade, moralidade, isonomia e publicidade”.

30. Em suas razões de justificativa, os responsáveis afirmam que não há qualquer irregularidade nos atos em exame, dado que a criação dessas funções se deu em 2011, por meio de atos normativos, devido à necessidade da instituição, ato compatível com a natureza privada das entidades do Sistema S, e que as atividades foram efetivamente desempenhadas pelos contratados.

31. Corroborando a linha de defesa dos responsáveis, verifico que, de fato, encontram-se nos autos as Portarias AR-Senac 125/2011, de 25/10/2011 (peça 78), e 109/2011, de 14/09/2011 (peça 79), que fixam as remunerações dos cargos de Secretária e Consultor da Presidência da AR-Senac/RO, mencionando como atos de criação desses cargos as Resoluções AR-Senac 29/2011 e 22/2011, respectivamente.

32. Ao afirmar que a situação jurídica dos dois empregados somente foi regularizada por meio da Portaria AR Senac 74/2012, com efeitos a partir de 1º/05/2012, a instrução na qual se examinaram as razões de justificativa não informa por qual motivo os normativos apresentados pelos Responsáveis não seriam válidos para instituir os cargos comissionados e salários em questão, nem esclarece o porquê de a situação somente ter sido regularizada pela portaria editada em 2012.

33. Por conseguinte, com base nos documentos apresentados conjuntamente com as razões de justificativa, entendo que a contratação dos dois empregados em questão possuía respaldo normativo e tenho a irregularidade como desconstituída.

Locação ou Cessão de Uso Imobiliária

34. No que diz respeito aos contratos de locação imobiliária e aos termos de cessão de uso de instalações físicas, a audiência dos Srs. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, Osvino Juraszek, Vice-Presidente do Conselho Regional e Presidente em Exercício do Senac/RO, e Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional, identificou como falhas a ausência de prévia pesquisa ou referência de preços, a falta de especificação dos preços, a pactuação de valores mensais superiores aos indicados pelos documentos de avaliação obtidos contemporaneamente, a quantidade excessiva de imóveis envolvidos, sem correspondência com as quantidades de alunos de cursos de média e longa duração, e a utilização de instrumentos atípicos, envolvendo objetos distintos.

35. Para melhor compreensão, transcrevo excerto da instrução (peça 35) que delimitou a moldura objetiva dessa ocorrência:

“Em vista [da] estruturação de atribuições regimentais e, sem ignorar participações diretas delegadas, entabulamos as seguintes responsabilidades:

i. os contratos de locação imobiliária, assim como os termos de cessão de uso de instalações físicas celebrados sem indicação prévia de pesquisa ou referência de preços fornecida por empresa ou profissionais da área imobiliária, ou por valores mensais superiores aos indicados pelos documentos de avaliação obtidos contemporaneamente, assim como a celebração de locações imobiliárias em excesso, sem correspondência com os quantitativos de alunos/aprendizes de cursos de capacitação e de formação de média e longa duração, utilizando instrumentos de ajuste atípicos e envolvendo objetos distintos e sem distinção dos preços específicos, situações que violam o dever legal de prestar boa e regular gestão dos recursos públicos aplicados, oneraram a entidade de modo evitável e não comprovam a razoabilidade dos

valores pactuados em relação aos preços de mercado, acarretando ainda o descumprimento de princípios normativos, em especial os previstos no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac (consolidado e atualizado pela Resolução SENAC 958/2012), cumpre-nos convenicionar que as competências regimentais (Regimento do Senac, art. 24, inciso II, alínea 'h', c/c o inciso IV, 'd') implicam o Presidente e o Diretor Regional do Senac-AR/RO (Raniery Araújo Coelho e Hilton Gomes Pereira, respectivamente). Importa anotar, os contratos de locação e os termos de cessão de uso de instalações foram assinados por ambos, havendo casos nos quais havia a substituição do primeiro pelo Conselheiro e 2º Vice-Presidente Osvino Juraszek (peça 30, p. 17-76), mediante delegação de competência estipulada pela Resolução AR Senac 32/2010;"

36. Os três responsáveis apresentam razões de justificativa em comum: a necessidade de locação de espaços físicos decorreu da realização de 43.861 matrículas de alunos para os mais diversos tipos de cursos, contra as 25.000 previstas; todos os contratos firmados em 2012 foram precedidos de avaliação mercadológica realizada por empresas e pessoas competentes, conforme dois laudos de avaliação em anexo; e os valores pactuados são um pouco superiores à avaliação mercadológica porque incluem as despesas com água, taxas e tributos.

37. A SecexTrabalho (peça 98) refuta a afirmação de que o aumento da quantidade de imóveis teria respaldo na quantidade de alunos, pois cerca de 50% das matrículas foram realizadas em eventos de baixa carga horária, tais como palestras, seminários, conferências, simpósios e demais eventos de menor complexidade em relação aos cursos tradicionais, profissionalizantes e de formação continuada.

38. Reiterando análise constante da instrução anterior (peça 35, p. 10), a Unidade Técnica afirma que, em comparação com 2011, em 2012 teria ocorrido redução do número de alunos matriculados nos cursos dos níveis "Formação Inicial e Continuada" e "Educação Profissional Técnica de Nível Médio":

"Anote-se, em função do argumento suscitado de aumento de demanda para justificar o aumento das locações imobiliárias, e para efeitos comparativos, no Relatório de Gestão inserido pela UJ no portal do TCU, no Sistema e-Contas, relativo ao exercício 2011, o Senac-AR/RO indicou que teve demanda de 29.869 alunos/aprendizes matriculados em tal ano (soma de 27.824 concluintes e 2.045 em processo (peça 34, p. 23, Tabela IV), abrangendo os cursos distribuídos nas categorias 'Formação Inicial e Continuada', 'Educação Profissional Técnica de Nível Médio' e 'Ações Extensivas à Educação Profissional'. Esta última categoria contabiliza eventos como palestras, seminários, conferência, simpósios, teleconferências, exposições e similares, enquanto as duas primeiras devem ser consideradas como cursos de capacitação, aperfeiçoamento e habilitação técnica (peça 34, p. 14-15), enfim, de formação laboral ou profissional em sentido estrito, ou seja, os cursos finalísticos para os quais o Senac foi criado e para os quais recebe contribuições parafiscais e, eventualmente, transferências de programas governamentais para concebê-los e/ou ministrá-los em favor do público interessado. Nessa linha de raciocínio, em 2011 o Senac-AR/RO preparou ou dava andamento à formação profissional de 14.763 pessoas (soma de 12.718 concluintes e 2.045 em processo, informação ratificada na Tabela I, da peça 34, p. 20)."

39. Passando em revista à análise empreendida, vejo que a SecexTrabalho tem razão quando afirma a predominância de eventos de pequena duração. O Relatório de Gestão informa que, das 43.861 matrículas alegadas, 26.493 correspondem a ações de extensão à educação profissional (palestra, seminários, conferência, simpósios, eventos similares e teleconferências, peça 8, p. 23). Para tais atividades, foi prevista a carga de 2.887 horas, distribuídas em 751 turmas (peça 8, p. 20), o que perfaz a média de 3,84 horas/turma.

40. Entretanto, não encontro fundamento para excluir, das atividades finalísticas do Senac, os eventos de curta duração. O Regulamento da entidade, aprovado pelo Decreto 61.843/1967, ao dispor sobre tais atividades finalísticas, prioriza inquestionavelmente a educação profissional técnica de nível médio, destinando-lhe 2/3 da receita de contribuição compulsória líquida (art. 3º, parágrafo único), e

estabelece a duração mínima de cento e sessenta horas para as ações de formação inicial (art. 3º, inciso i). Não obstante, esse mesmo normativo contempla a promoção de “quaisquer modalidades de cursos e atividades especializadas”, desde que afetas à aprendizagem comercial (art. 3º, alínea d):

“Art. 3º – Para a consecução dos seus fins, incumbe ao Senac:

(...)

d) promover quaisquer modalidades de cursos e atividades especializadas de aprendizagem comercial;

(...)

i) oferecer formação inicial, com mínimo de cento e sessenta horas, em programa de gratuidade;

j) reconhecer e certificar a experiência profissional como formação inicial de trabalhadores, inserida nos itinerários formativos como condição para a realização de cursos iniciais de menor duração;

l) utilizar a metodologia dos itinerários formativos como princípio da educação continuada para a oferta de cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional técnica de nível médio;

m) garantir oferta de vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, na condição de alunos matriculados ou egressos da educação básica, e a trabalhadores, empregados ou desempregados, tendo prioridade no atendimento aqueles que satisfizerem as condições de aluno e de trabalhador, observado o disposto nas alíneas ‘i’, ‘j’ e ‘l’.

Parágrafo único – O Senac deverá comprometer dois terços de sua Receita de Contribuição Compulsória Líquida para atender ao disposto na alínea “m”.

41. Assim, à mingua de análise mais aprofundada sobre a natureza dos eventos de curta duração realizados pelo Senac/RO em 2012, não encontro elementos que permitam excluí-los do conjunto de atividades que contribuem para o atingimento dos fins do Senac.

42. Também não se sustenta a conclusão da unidade instrutiva de que houve redução do número de alunos dos níveis inicial e médio. A instrução transcrita em parte no item 38 **supra** afirma que, em 2011, 14.763 pessoas foram matriculadas nesses níveis (12.718 concluintes e 2.045 em processo de conclusão). Por seu turno, o Relatório de Gestão de 2012 (peça 8, p. 23) especifica 16.009 no nível inicial e 1.359 no nível médio, totalizando 17.368 matrículas. Assim, forçoso é reconhecer que, de 2011 para 2012, houve aumento de 14.763 para 17.368 matrículas nos níveis inicial e médio.

43. Sobretudo, pondero que o número global de matrículas do Senac no Estado de Rondônia, por si só, não permite identificar a estrutura física necessária para atender à clientela. Para tanto, seria necessário conhecer a distribuição da demanda entre as diversas cidades atendidas pela entidade nos dois exercícios ora comparados, pois a dispersão geográfica dos alunos pode contribuir para a maior necessidade de sedes. Assim, resta descaracterizado o alegado excesso de locações/cessões de uso de imóveis. Não obstante, procedem as demais ocorrências atinentes à gestão imobiliária tratadas na audiência.

44. No tocante à necessidade de prévia avaliação do imóvel a ser locado para fins de dispensa de licitação, o Sr. Osvino Jurazsek demonstrou a existência de avaliações dos imóveis situados em Porto Velho/RO, à Rua Inácio Mendes, 8241 (peça 53), e à Rua Jatuarana, 4043 (peça 54), objeto dos Contratos de Locação 10/2012 (peça 55) e 16/2012 (peça 57). Mas não havia controvérsia sobre tais avaliações prévias, expressamente reconhecidas na instrução que examinou a resposta à diligência (peça 35, p. 8).

45. Embora os três responsáveis afirmem categoricamente que todas as operações imobiliárias foram antecedidas pela devida avaliação, suas razões de justificativa vieram desacompanhadas das avaliações que teriam embasado os seguintes negócios jurídicos (peça 35, p. 8-10):

- a) Contrato de Locação 55/2012, no município de Rolim de Moura/RO (peça 30, p. 54-57);
- b) Contrato de Locação 2.569/2012, no município de Ji-Paraná/RO (peça 30, p. 43-45);

c) Contrato de Locação de Espaço Físico 61/2012, em Guarajá-Mirim/RO (peça 30, p. 48-53); e

d) dois Termo de Cessão de Uso de Instalações Físicas de imóveis localizados em Guarajá-Mirim/RO (peça 30, p. 64-66 e 67-69) e termos de cessão de uso conjugado de instalações, equipamentos e mobiliário nos municípios de Jaru/RO (peça 30, p. 70-72), Candeias do Jamari/RO (peça 30, p. 73-75) e Ariquemes/RO (peça 30, p. 76), todos os cinco instrumentos sem especificação do endereço dos imóveis envolvidos.

46. No que tange ao Contrato de Locação Comercial 73/2012, de 1º/12/2012, embora as razões de justificativa tenham sido acompanhadas de Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica de Locação de Imóvel aparentemente datado de 16/11/2012 (peça 30, p. 41-42), é de se ver que o Relatório de Auditoria elaborado pela CGU (peça 4, p. 20-21, Constatação 2.1.1.1) afirma que essa avaliação tinha a data de 21/01/2013, posterior ao contrato. Como a informação da CGU não foi oportunamente contestada pela unidade jurisdicionada, há indício de manipulação do documento apresentado ao TCU. Assim, são nove os instrumentos de locação/obtenção de cessão de uso celebrados sem a respectiva avaliação prévia.

47. Em todos os casos mencionados acima restou vulnerado o art. 9º, inciso IV, da Resolução 958/2012 – Regimento de Licitações e Contrato do Senac –, que assim estipula:

“Art. 9º - A licitação poderá ser dispensada:

(..)

IV - na aquisição, locação ou arrendamento de imóveis, precedida de avaliação.”

48. Diversamente da SecexTrabalho, não vislumbro ofensa ao subitem 1.5.1.4 do Acórdão 1.685/2010-2ª Câmara (rel. Ministro-Substituto André Luis de Carvalho), pelo qual foi determinado ao Senac/RO que fizesse “constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações”. Isto porque o precedente trata de licitações em geral, mas as locações do Senac são especificamente disciplinadas pela Resolução 958/2012 da entidade, que exige uma única avaliação, afastando a aplicabilidade dos preceitos do art. 43 da Lei 8.666/1993.

49. De acordo com a audiência, a gestão imobiliária do Senac/RO foi comprometida pelo sobrepreço:

a) do Contratos de Locação 10/2012, referente ao imóvel da Rua Inácio Mendes, 8241, Porto Velho/RO cujo aluguel de R\$ 5.000,00 (peça 30, 17-22) fora avaliado em R\$ 3.000,00 (peça 30, p. 23-25);

b) do Contrato de Locação 16/2012, imóvel da Avenida Jatuarana, Porto Velho/RO contratado por R\$ 9.500,00 (peça 30, p. 26-31), em desconformidade com a avaliação de R\$ 7.000,00 (peça 30, p. 32-34);

c) do Contrato de Locação Comercial 73/2012, com aluguel mensal de R\$ 2.500,00 (peça 30, p. 35), em desconformidade com a avaliação mercadológica de R\$ 1.500,00 originalmente mencionada no Relatório de Auditoria da CGU.

50. As razões de justificativa procuram explicar o acréscimo de uma margem remuneratória em relação à avaliação mercadológica em função do acréscimo, ao valor do aluguel, do **quantum** devido pelo Senac/RO pelo fornecimento de água, pagamento de impostos e taxas de coleta de lixo.

51. Para a SecexTrabalho, os gastos acima mencionados não justificam o acréscimo ao valor da locação praticado nos contratos. À essa análise, acrescento que a inclusão, no aluguel, das despesas arguidas pelos defendentes é expressamente prevista nos contratos em questão (peça 30, p. 18, 27 e 36) e é admitida pela Lei 8.245/1991, que, ao dispor sobre a locação dos imóveis urbanos, admite negociação sobre a responsabilidade das partes. Ocorre, entretanto, que a contratação não foi precedida de qualquer levantamento sobre os valores históricos dessas despesas acessórias acrescidas à locação.

tampouco foi sucedida da demonstração do montante efetivamente incorrido no exercício. Portanto, não foi demonstrada a razoabilidade do sobrepreço pactuado.

52. Quanto à atipicidade dos ajustes celebrados, apontada na audiência, ela se refere ao Contrato de Locação de Espaço Físico 61/2012, em Guarajá-Mirim/RO (peça 30, p. 48-53), que teve por objeto a locação de alojamento com fornecimento de alimentação, salas de apoio para atividades práticas, auditório e área agricultável, pelo prazo de 100 dias.

53. Não encontro mácula no modelo do negócio celebrado, que presumivelmente atende às necessidades específicas do Senac. Contudo, a operação falha por ter sido pactuada por preço global, sem discriminação dos preços unitários dos bens e serviços envolvidos nem referência ou justificativa para o valor praticado.

54. Em resumo, quanto ao tema das locações/cessões de uso, os atos de gestão se revelaram antieconômicos, porque: não foi demonstrada a prévia avaliação mercadológica da maior parte dos imóveis em questão; no caso das poucas avaliações prévias existentes, não foram apresentados parâmetros objetivos que justificassem o montante das despesas acessórias cuja responsabilidade foi assumida pelo contratante; e, no caso do contrato misto de locação de espaço físico com fornecimento de alimentação, não foi especificado o valor de cada item contratado.

55. O sobrepreço das contratações mencionadas no item 49 **supra** atinge cerca de R\$ 6.000,00, em princípio pouco significativo em relação aos recursos geridos em 2012, que envolvem receitas correntes e despesas correntes de aproximadamente R\$ 24 e 18 milhões, respectivamente (Relatório de Gestão à peça 8, p. 40-41). Entretanto, as operações relacionadas no item 50 **supra** poderiam aumentar o montante do sobrepreço, se não estivessem desacompanhadas de parâmetros de mercado. Ademais, a reiteração da impropriedade demonstra a existência de falha administrativa relevante.

56. No tocante à responsabilização, cumpre consignar que os signatários dos ajustes eivados das irregularidades acima descritas foram:

Instrumento	Data	Signatários	Localização
Contrato de Locação 16/2012	16/04/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 26-31
Contrato de Locação 10/2012	10/05/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 17-22
Contrato de locação 2569/2012	17/07/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 43-45
Termo de Cessão de Uso de Instalações Físicas (Guajará-Mirim)	03/08/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 67-69
Termo de Cessão de Uso de Instalações Físicas (Jaru)	09/08/2012	Ranieri Araujo Coelho, Presidente do Conselho Regional; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 70-72
Contrato de Locação 55/2012	20/08/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 54-57
Termo de Cessão de Uso de Instalações Físicas (Candeias do Jamari)	20/08/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	peça 30, p. 73-75
Termo de Cessão de Uso de Instalações	24/08/2012	Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício;	peça 30, p. 64-66

Físicas (Guajará-Mirim)			José Benedito Martins de Souza, Diretor Regional em exercício	
Contrato de Locação 61/2012	21/09/2012		Ranieri Araujo Coelho, Presidente do Conselho Regional; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional	peça 30, p. 48-53
Contrato de Locação 73/2012	1º/12/2012		Ranieri Araujo Coelho, Presidente do Conselho Regional; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional	peça 30, p. 35-39
Termo de Cessão de Uso de Instalações Físicas (Ariquemes)	---		Osvino Juraszek, Presidente do Conselho Regional em exercício; Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional;	Peça 30, p. 76

57. Não vislumbro falha relevante por parte do Sr. José Benedito Martins de Souza, substituto do Diretor Regional, porque atuou em apenas um dos contratos acima elencados. A responsabilidade dos Srs. Raniery Araújo Coelho, Osvino Juraszek e Hilton Gomes Pereira, além da atuação direta nos ajustes impugnados, decorre da falha no exercício das competências administrativas alinhadas na síntese desta proposta de deliberação.

Ineficiência da gestão financeira e operacional

58. A audiência do Sr. Ranieri Araujo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO e do Sr. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional, tratou de possível ineficiência da gestão financeira e operacional da entidade, fundamentada na redução do quantitativo de alunos/aprendizes dos cursos capacitação e de formação profissional e no incremento do quadro de empregados e das despesas gerais em elevados percentuais.

59. Segundo consta da análise das razões de justificativa transcritas no item 18 do relatório precedente, o número de alunos matriculados no exercício de 2012 teve papel preponderante na configuração da ocorrência, pois a Secex/RO destacou que de um total de 43.861 alunos matriculados, 22.285 participaram de eventos com aproximadamente 3 horas de duração.

60. Entretanto, como consignei ao examinar o volume de locações e cessões de uso imobiliárias, não encontro nestes autos fundamento para excluir das atividades finalísticas do Senac as ações de extensão profissional e/ou de curta duração. Também não prospera a análise de que houve redução do número de alunos dos níveis inicial e médio, mas sim o contrário, tendo havido aumento de 14.763 matrículas em 2011 para 17.368 matrículas em 2012. Por conseguinte, tenho a ocorrência como não caracterizada.

Restrição indevida à habilitação de licitantes

61. A restrição indevida à habilitação de licitantes foi constatada na Concorrência 16/2012, que visava a selecionar escritório de engenharia e arquitetura para futura elaboração de projetos de diversas unidades do Senac-AR/RO, com área total estimada em 30.000 m², mediante registro de preços. O certame resultou na contratação da Oficina Arquitetura e Design Ltda., ao preço de R\$ 1.650.000,00.

62. A audiência dos Srs. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional, e Osvino Juraszek, Vice-Presidente e Presidente em exercício do referido conselho, teve como conteúdo as exigências referentes à comprovação de qualificação técnica das licitantes inseridas no subitem 5.4 do edital daquele certame, que se mostraram restritivas à competitividade, assim descritas na instrução encontrada à peça 35:

a) dois atestados de capacidade técnica em nome da empresa, emitidos por empresa pública ou privada, comprovando serviços similares ao objeto e especificações técnicas descritas no Anexo I;

b) registro da empresa e do responsável técnico indicado para o objeto da licitação no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) e no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do Estado de Roraima; bem como quitação das anuidades;

c) certidão ou declaração do CREA/RO e do CAU/RO comprovando que os profissionais indicados para elaborar os projetos faziam parte do quadro de profissionais da empresa;

d) comprovantes de licença de no mínimo dois **softwares**, tipo CAD ou outros, que seriam utilizados no desenvolvimento dos futuros projetos; e

e) declaração de que visitou todas as unidades do Senac/RO.

63. Os indícios de restrição à competitividade foram confirmados pela constatação de que, das dezenove empresas que retiraram o edital, apenas uma apresentou proposta, sagrando-se vencedora, exatamente a empresa que participara da cotação de preços para estimar o valor de referência.

64. As razões de justificativa podem ser assim sintetizadas: a audiência não especificou as irregularidades e assim prejudicou a defesa dos gestores; não há violação à Lei 8.666/1993, uma vez que o processo de licitação do Senac se pauta por regulamento próprio; e todas as exigências em questão visavam a assegurar a excelência do serviço prestado pela empresa vencedora.

65. Primeiramente, registro que não houve a alegada falta de identificação das irregularidades que ensejaram a audiência. Conforme consta do despacho que proferi (peça 38), o conteúdo da comunicação processual foi estabelecido no pronunciamento do Diretor Técnico (peça 36), que menciona a inserção e exigências ilegais e restritivas no edital da Concorrência 16/2012, que inviabilizaram a formação de um ambiente competitivo, restando atraída somente uma empresa local. Como visto no item 64 *supra*, tais exigências foram detalhadas na instrução inicial da SecexTrabalho, não havendo prejuízo à defesa.

66. No mérito, verifico que os requisitos de qualificação técnica ali mencionados efetivamente carecem de razoabilidade e respaldo normativo, como passo a sintetizar.

67. Quanto ao requerimento de dois atestados de capacidade técnica emitidos por entidade pública ou privada (alínea **a**), cumpre consignar que o art. 12 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac, aprovado pela Resolução DN Senac 958/2012 prevê, para fins de qualificação técnica, a apresentação de “documentos comprobatórios de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”. Como visto, a referida norma não especifica quantitativos.

68. Mesmo reconhecendo a relativa autonomia normativa das entidades do Sistema S, naquilo que não conflitar com os princípios gerais da administração pública fixados na Constituição Federal, a jurisprudência deste Tribunal interpreta que, em regra, não há respaldo para a demanda de número mínimo de atestados de capacidade técnica, a menos que a especificidade do objeto a justifique e esteja explicitada no processo administrativo, conforme os seguintes precedentes:

Acórdão 737/2012 – Plenário (no qual atuei como relator)

“9.3. determinar ao Senac/RS que em futuras licitações abstenha-se de:

9.3.1. estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como de fixar quantitativo mínimo nesses atestados superior a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação;”

Acórdão 534/2011 – Plenário (relator Ministro Ubiratan Aguiar)

“9.4. determinar, ainda, ao Sesi/DR-ES que, na referida licitação e nos futuros certames:

(...)

9.4.1.2. não cabe estabelecer número mínimo de atestados de capacidade técnica, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação;”

69. Para a SecexTrabalho, a exigência de dois atestados de capacidade técnica também se mostraria excessiva e sobreposta com a exigência de apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT) de execução de projetos e serviços de características semelhantes ao objeto da licitação, emitida pelo Crea/RO (peça 35, p. 15-16).

70. Divirjo da Unidade Técnica neste aspecto particular, haja vista que a possibilidade dessa exigência cumulativa foi examinada nos votos condutores dos Acórdãos Plenários 1674/2018 (relator Ministro Augusto Nardes) e 2.326/2019 (relator Ministro Benjamin Zymler). De acordo com esses

julgados, os dois documentos são complementares, e não excludentes. Para melhor compreensão do tema, transcrevo o último precedente:

“12. Passo agora ao exame do subitem 8.4.2 do edital, que exigia das licitantes a apresentação de atestado de capacidade técnica operacional da pessoa jurídica, devidamente acompanhada da respectiva certidão de acervo técnico (CAT) e anotação de responsabilidade técnica (ART), que comprovasse a execução de serviços compatíveis ou semelhantes ao objeto da licitação.

13. Alguns julgados do TCU consideraram ser irregular a exigência de que a atestação de capacidade técnico-operacional de empresa participante de certame licitatório seja registrada ou averbada junto ao Crea, uma vez que o art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009 veda a emissão de Certidão de Acervo Técnico (CAT) em nome de pessoa jurídica. Nesse sentido cito os Acórdão 128/2012-TCU-Segunda Câmara (Relator: Ministro José Jorge), 655/2016-Plenário (Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti) e 205/2017-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas).

14. Segundo foi assentado nos referidos julgados, a exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deveria ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes.

15. Não obstante esses relevantes precedentes, entendo que a questão mereça uma análise mais aprofundada, na linha do que foi realizado por ocasião do julgamento do Acórdão 1674/2018-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), deixando a matéria melhor delineada para o gestor público. Primeiramente, todos os julgados que vedaram a exigência do registro dos atestados de capacidade técnico-operacional no conselho de fiscalização profissional adotaram tal interpretação apenas com base em dispositivo da mencionada Resolução-Confea 1.025/2009.

16. Ocorre que a leitura do art. 30 da Lei 8.666/1993 permite a conclusão de que não seria ilegal a exigência de atestados técnico-operacionais registrados no conselho de fiscalização competente, **in verbis**:

“Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(....)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do ‘caput’ deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:...” (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

17. O inciso II, que é mencionado no §1º transcrito acima, refere-se tanto à qualificação técnico-operacional da licitante quanto à qualificação técnico-profissional do seu quadro técnico.

18. Concluo, portanto, que não se pode considerar ilegal a exigência do edital em exame, havendo apenas que ser observado o modo do seu atendimento na forma especificada por cada conselho de fiscalização profissional. Nesse aspecto, também considero relevante ressaltar que todos os precedentes do TCU sobre a matéria se referiram à contratação de obras públicas ou serviços de engenharia, sendo indevida a extrapolação dos entendimentos mencionados para outros objetos, na medida em que a matéria pode ter sido regulamentada de forma distinta no âmbito de outros conselhos de fiscalização profissional.

19. Ainda no caso específico de obras e serviços de engenharia, defendo que o entendimento possa ser aprimorado nos termos a seguir explicitados. Cito, em particular, o voto condutor do Acórdão 1674/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, que analisou a

questão com a elevada profundidade e percuência, deixando assentado o seguinte entendimento (grifo acrescido):

“Consequentemente, a melhor técnica na elaboração de editais seria não exigir a certidão de acervo técnico, em sentido estrito, de uma empresa, já que este termo remete especificamente ao documento (CAT) que é emitido pelo Crea à luz da supracitada Resolução-Confea 1.025/2009. Logo, o mais correto para pessoas jurídicas seria exigir uma comprovação da sua capacidade técnica, em sentido amplo, que, por exemplo, poderia ser parcialmente atestada, no aspecto da equipe, pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro, sem prejuízo da necessidade de comprovação de aptidão relativa a outros aspectos (instalações, aparelhamento).”

21. Concorro com tal afirmação, pois não haveria incompatibilidade alguma com o normativo do Confea se o edital exigisse a apresentação do atestado de capacidade técnica em nome da pessoa jurídica, mas que, para fins exclusivos de verificação da autenticidade desses atestados, fossem também encaminhadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações de responsabilidade técnica (ART) emitidas em nome dos seus responsáveis técnicos, pessoas físicas. Isso porque a CAT contém número de controle que permite a sua consulta acerca da autenticidade e da validade do documento por meio da rede mundial de computadores (art. 56 da Resolução Confea 1.025/2009).

22. Avalio que tal exigência estaria em plena consonância com as disposições legais e regulamentares aplicáveis, inclusive porque para fins de emissão da CAT o próprio profissional (pessoa física) pode utilizar o atestado fornecido pelo contratante da obra, o qual geralmente é emitido em nome da pessoa jurídica, **in casu** a construtora contratada. Nesse sentido, cito o art. 57 da mencionada Resolução 1.025/2009 do Confea (grifos acrescidos):

‘Art. 57. É facultado ao profissional requerer o registro de atestado fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado contratante com o objetivo de fazer prova de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos.

Parágrafo único. O atestado é a declaração fornecida pela contratante da obra ou serviço, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, que atesta a execução de obra ou a prestação de serviço e identifica seus elementos quantitativos e qualitativos, o local e o período de execução, os responsáveis técnicos envolvidos e as atividades técnicas executadas.’

23. Dessa forma, o atestado de capacidade técnica emitido pelo contratante identifica não apenas a construtora responsável pela obra, mas também os seus respectivos responsáveis técnicos, podendo um único documento servir tanto para a habilitação técnico-profissional quanto para a técnico-operacional.

24. Por sua vez, as informações sobre os serviços executados e seus elementos quantitativos e qualitativos não constam isoladamente da CAT, devendo ser consultados nos atestados a ela vinculados. As certidões de acervo técnico emitidas pelos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia contêm apenas informações genéricas sobre as atividades técnicas executadas pelos profissionais, bem como dados sobre o contrato, número da ART, nome do profissional, número de registro do profissional, descrição da obra, período de execução e nome do contratante, dentre outros elementos. Em particular, o número do atestado pode constar da CAT, porém, apenas no atestado é que o detalhamento das atividades desenvolvidas e respectivas quantidades dos serviços executados pelo profissional é informado.

25. Assim, concluo afirmando que o escoreito exame da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional não podem prescindir de ambos os documentos: as certidões de acervo técnico e os atestados de capacidade técnica a ela vinculados.

26. Para fins de qualificação técnico-profissional, a CAT emitida em nome do responsável técnico (pessoa física) é complementada pelas informações sobre os serviços e quantidades

executadas que constam somente dos atestados técnicos, elaborados pelo órgão contratante em nome da construtora, pessoa jurídica.

27. Já a habilitação técnico-operacional é feita por meio dos atestados técnicos emitidos pelo contratante em nome da pessoa jurídica, mas o exame das certidões de acervo técnico emitidas em nome dos engenheiros responsáveis pelos serviços proporciona uma forma célere e segura de conferir a autenticidade e veracidade das informações existentes nos atestados.

(...)

28. Dessa forma, proponho dar ciência à [...] que, para fins de habilitação técnico-operacional das licitantes em certames visando a contratação de obras públicas e serviços de engenharia, devem ser exigidos atestados técnico-operacionais emitidos em nome da licitante, podendo ser solicitadas as certidões de acervo técnico (CAT) ou anotações/registros de responsabilidade técnica (ART/RRT) emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais vinculados aos referidos atestados, como forma de conferir autenticidade e veracidade das informações constantes nos atestados emitidos em nome das licitantes."

71. Adiro à interpretação de que o atestado de capacidade técnica, fornecido por outro contratante, contém informações sobre as características da obra ou serviço realizado e de que a Certidão de Acervo Técnico cumpre a função de demonstrar a veracidade do atestado de capacidade no tocante à composição da equipe da contratada, não havendo mácula na exigência simultânea dos dois documentos.

72. A exigência de comprovação de registro prévio da empresa e do responsável técnico indicado junto aos Conselhos Regionais de Engenharia e de Arquitetura e Urbanismo no local da obra/serviço (alínea **b**) é prejudicial à competitividade do certame, porque implica a realização de despesas desnecessárias para participar na licitação. Neste sentido, a jurisprudência deste Tribunal assentou que a celebração do contrato é o momento adequado para exigir tal comprovação, conforme consta do Acórdão 679/2015-Plenário, no qual atuei como relator, e também dos seguintes precedentes coligidos pela ferramenta de pesquisa denominada "jurisprudência selecionada", disponível no [site](#) deste Tribunal:

(Acórdão 667/2015-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler)

"A exigência de registro no CREA do local de realização de obra licitada somente deve ocorrer no momento da contratação, não na fase de qualificação técnica, de forma a evitar que as licitantes tenham despesas desnecessárias para participar de licitação."

(Acórdão 966/2015-Segunda Câmara, rel. Ministra Ana Arraes)

"Compromete a competitividade do certame a exigência, na fase de habilitação, de visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem dos licitantes. O momento apropriado para atendimento a tal exigência é no início da atividade da empresa vencedora do certame, que se dá com a contratação."

(Acórdão 1889/2019-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

"É irregular a exigência de apresentação, pelas licitantes, de visto no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) da localidade onde os serviços serão prestados, como critério de habilitação, devendo ser estabelecido prazo razoável, após a homologação do certame, para que a vencedora apresente esse documento no ato da celebração do contrato (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c o art. 31 da Lei 13.303/2016 e a Súmula TCU 272)."

73. A exigência de comprovação de quitação de anuidades junto aos respectivos conselhos profissionais fere o art. 12, inciso II, letra **a**, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac, o qual, ao dispor sobre o modo de comprovação de qualificação técnica, admite tão somente o "registro ou inscrição na entidade profissional competente", sem adentrar na regularidade financeira dos registrados perante a entidade de fiscalização profissional, conforme excerto da Jurisprudência Selecionada deste Tribunal:

(Acórdão 890/2007-Plenário, de minha relatoria)

“Não deve ser exigido dos licitantes, para fins de habilitação, prova de quitação de anuidades junto ao conselho de fiscalização profissional ao qual a empresa e os profissionais estejam ligados, pois essa exigência não está prevista em lei.”

(Acórdão 1357/2018-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes)

“É ilegal a exigência de quitação de anuidades do Crea para fins de habilitação, pois o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade.”

(Acórdão 2472/2019-Primeira Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman)

“É ilegal a exigência de prova de quitação com o Crea para fins de habilitação, pois art. 30, inciso I, da Lei 8.666/1993 exige apenas o registro na entidade. O disposto no art. 69 da Lei 5.194/1966, que regulamenta o exercício dos profissionais de engenharia, não pode prevalecer diante do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nem da própria Lei 8.666/1993 (norma geral).”

74. Relativamente à certidão ou declaração do Crea/RO e do CAU/RO de que os profissionais indicados para elaborar os projetos faziam parte do quadro permanente de profissionais da empresa (alínea **c**), está arraigada na jurisprudência do TCU a compreensão de que não há necessidade de vínculo trabalhista, bastando a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil (Acórdão 3.043/2009-Plenário, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman). No mesmo sentido, extraído da jurisprudência selecionada do TCU:

(Acórdão 2913/2009-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman)

“A exigência de quadro de pessoal técnico pré-existente e ligado à licitante por vínculo trabalhista ou societário privilegia empresas de grande porte e levam as licitantes a efetuar despesas com a contratação de pessoal simplesmente com a finalidade de participar do certame licitatório.”

(Acórdão 872/2016-Plenário, de minha relatoria)

“Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.”

(Acórdão 2835/2016-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler)

“Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.”

75. No tocante à exigência de comprovação de licença de, no mínimo, dois **softwares** do tipo CAD ou outro, para o desenvolvimento de futuros projetos (alínea **d**), a instrução pretérita da SecexTrabalho (peça 35, p. 16-17) faz ver que a entidade licitante não pode definir a ferramenta de trabalho do contratado, pois isso implica em acréscimo desnecessário de custos para participação do certame, prática censurada pela jurisprudência cristalizada no enunciado da Súmula 272 do TCU.

76. Ainda que se tratasse de exigência legítima, no caso em tela a pessoa jurídica contratada não a teria atendido, pois a licença apresentada está em nome de pessoa física cuja relação com a empresa não foi comprovada:

“60. (...) CAD é acrônimo em inglês de **Computer Aided-Design** ou, em tradução livre, ‘desenho assistido por computador’. Embora seja referência de plataforma na qual amplamente se baseiam os diferentes e mais conhecidos **softwares** utilizados para as diversas áreas de engenharia, arquitetura e afins para elaboração de projetos técnicos (a exemplo de outros como, por exemplo, SketchUP, AutoCad, Matlab, Revit, Sap2000 e etc.).

61. Regra geral, a prática consiste em discriminar nas especificações técnicas ou termo de referência disposições sobre a forma como devem ser apresentados ao contratante os produtos que venham a ser demandados, para conhecimento prévio, análise, discussão, revisão, aprovação e pagamento. Nesse sentido, seria cabível estipular se deveriam ser apresentados projetos técnicos impressos e/ou em versões digitais, definido o tamanho das pranchas naquele caso ou requerendo disponibilização de plataforma tecnológica para visualização no segundo modelo, se exibidos em duas e/ou três dimensões e, nesta hipótese, capaz de permitir inclusive visualização interna de ambientes, se acompanhados de orçamento detalhado de quantitativos e preços estimativos, se necessária a elaboração indicativa de cronograma físico-financeiro de execução das etapas das obras e serviços que materializariam tais projetos, apenas para ilustrar algumas possibilidades dessa praxe.
62. Ainda que o modelo de entrega dos produtos caracterizasse plenamente a necessidade de softwares específicos para tanto, a forma de acesso a eles pelo prestador, seja aquisição direta mediante licença, utilização emprestada ou compartilhada de terceiros, utilização de versão gratuita para teste ou demonstração, concessão não onerosa por desenvolvedor ou distribuidor, ou outra forma de acesso obtida pelo prestador, isso não é suscetível de condicionalidades em sede de habilitação.
63. Novamente foi coerente a indicação da CGU de que a exigência de comprovação de licenças de softwares como foi colocada era ilegal e contrariava a jurisprudência do TCU, em particular a parte inicial da Súmula 272, cujo enunciado disciplina que 'no edital de licitação é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em cursos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato'.
64. Independentemente do juízo que formulamos nos parágrafos antecedentes, observamos que na Concorrência 16/2012 a única empresa participante e, portanto, vencedora de tal licitação, apresentou como comprovação de obtenção de licença de uso de softwares da área de engenharia nota fiscal na qual se registra operação cujo cliente era 'pessoa física' não integrante do quadro societário da Oficina Arquitetura e Design Ltda. (CNPJ 04.290.735/0001-58) e que tinha endereço em outra cidade e outro Estado (peça 30, p. 230).
77. No que diz respeito à visita aos locais abrangidos pela prestação de serviços (alínea e), a Unidade Técnica esclarece (peça 35, p. 14) que ela se torna indispensável quando efetivamente demandada a apresentação de projetos, para identificar fatores que influenciam a concepção de novas construções (topografia, tipo do solo, lençol freático, repercussão de/sobre construções adjacentes, etc.) ou de reforma (características, dimensões, materiais utilizados, configuração estrutural, etc.). A inspeção não pode ser exigida como requisito de habilitação do licitante, pois implica esforço, tempo e custo de visita em diversos locais e municípios, reduzindo o interesse de possíveis concorrentes, sobretudo no sistema de registro de preço, em que a contratação é postergada.
78. Neste sentido, a Unidade Técnica traz à colação o subitem 9.1.2 do Acórdão 526/2013-Plenário, no qual atuei como relator, que veiculou determinação no sentido de que os Departamentos Nacionais do Serviço Social da Indústria e do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial se abstivessem de formular tal exigência, por violar o teor do art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi/Senai, bem como a orientação adotada por ocasião da prolação dos Acórdãos Plenários 983/2008 (rel. Ministro Valmir Campelo), 2.395/2010 e 2.990/2010 (ambos sob a relatoria do Ministro Raimundo Carreiro).
79. Portanto, tenho como caracterizada a restrição indevida à competitividade da Concorrência 16/2012, pela exigência de no mínimo dois atestados de capacidade técnica em nome da empresa, de registro da empresa e do responsável técnico no Crea/RO e no CAU/RO, das comprovações de quitação das anuidades junto aos conselhos profissionais, de que os profissionais indicados para elaborar os projetos faziam parte do quadro de profissionais da empresa e da licença de no mínimo

dois **softwares** para o desenvolvimento dos futuros projetos e pela declaração de que visitou todas as unidades do Senac/RO.

80. A Concorrência 16/2012 foi homologada e o seu objeto adjudicado pelo Presidente em exercício do Conselho Regional Senac/RO, Sr. Osvino Juraszek, cabendo excluir a responsabilidade do titular, Sr. Rainery Araújo Coelho.

Síntese

81. Cabe excluir do rol de responsáveis os conselheiros suplentes do Conselho Regional do Senac/RO que não tiveram efetiva participação (Srs. Almir Morgado, Didmar Duwe, Fernando César Casal Batista, Hermenegildo Amâncio Quaresma de Carvalho Filho, Josafá Almeida Machado e Luiz Joaquim Paes), bem como os conselheiros identificados como efetivos, mas que não tomaram assento nas sessões deliberativas (Srs. Canísio Hartmann e Genésio Teles de Carvalho).

82. Quanto ao Sr. Raniery Araújo Coelho, Presidente do Conselho Regional do Senac/RO, restaram comprovadas as seguintes irregularidades no exercício de 2012:

a) manutenção de sua cônjuge/companheira, Sra. Giselle Araújo dos Santos, em cargo comissionado de Consultora e da função gratificada de Diretora da Divisão Administrativa e Financeira do Senac/RO, contrariando os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), e de filho de dirigente de entidade sindical, Sr. Vitor Pinheiro Lima, em cargo permanente de instrutor, sem a realização de processo seletivo, em desacordo com os mencionados princípios constitucionais e ainda com o art. 53 do Regulamento de Pessoal do Senac/RO no Estado de Rondônia aprovado pela Resolução Senac 646/1992 (TC 013.174/2012-6, Acórdão 55/2016-Plenário);

b) falhas nas locações ou cessões de uso imobiliárias: ausência de prévia avaliação mercadológica dos imóveis objeto do Termo de Cessão de Uso de Instalações Físicas em Jaru/RO e dos Contratos de Locação 61/2012 e 73/2012; não demonstração de parâmetros objetivos que justificassem o montante das despesas acessórias incorridas no Contrato 73/2012; e falta de especificação do aluguel e dos serviços envolvidos no Contrato 61/2012 (TC 029.636/2013-2).

83. Essas irregularidades foram cometidas no exercício das competências que lhe foram conferidas pelo Regimento do Senac, aprovado pela Resolução Senac 855/2007 (peça 102), consistentes em “aprovar as operações imobiliárias da Administração Regional”, **ad referendum** do colegiado, e “assumir, ativa e passivamente, encargos e obrigações, inclusive de natureza patrimonial ou econômica, de interesse da AR” e “superintender a administração regional do Senac” (arts. 21, alíneas **i** e **m**, 12, alínea **p**, e 24, inciso II, **a**, do citado Regimento).

84. O Sr. Osvino Juraszek, participou dos seguintes atos eivados de irregularidade, na condição de Presidente em Exercício do Senac/RO, em substituição ao Sr. Raniery Araújo Coelho:

a) autorização/homologação do Pregão Presencial 7/2012, apesar da restrição à competitividade, pela exigência de que uma mesma empresa prestasse serviços de natureza distinta, consistente na manutenção de ar-condicionado de uso predial e automotivo (TC 013.174/2012-6, Acórdão 55/2016-Plenário)

b) falhas nas locações ou cessões de uso imobiliárias: ausência de prévia avaliação mercadológica dos imóveis objeto do Contratos de Locação 2569/2012 e 55/20121 e dos Termos de Cessão de Uso em de Instalações Físicas em Guajará Mirim, Candeias do Jamari e Ariquemes/RO; e não demonstração de parâmetros objetivos que justificassem o montante das despesas acessórias acrescidas ao preço da locação nos Contratos 16/2012 e 10/2012 (TC 029.636/2013-2);

c) restrição indevida à habilitação de licitantes na Concorrência 16/2012, devido às exigências: mínimo de dois atestados de capacidade técnica; registro da empresa e do responsável técnico no Crea/RO e no CAU/RO como requisito de habilitação; comprovação de quitação das anuidades junto aos conselhos profissionais; os profissionais indicados para elaborar os projetos faziam parte do quadro de profissionais da empresa; e licença de no mínimo dois **softwares** para o desenvolvimento de projetos (TC 029.636/2013-2).

85. O Sr. Hilton Gomes Pereira, Diretor Regional do Senac/RO, foi signatário de atos de

locações ou cessões de uso imobiliárias em que se constataram as seguintes falhas: ausência de prévia avaliação mercadológica dos imóveis objeto do Contratos de Locação 2569/2012, 55/2012, 61/2012 e 73/2012 e dos Termos de Cessão de Uso em de Instalações Físicas em Guajará Mirim, Jaru, Candeias do Jamari e Ariquemes/RO; não demonstração de parâmetros objetivos que justificassem o montante das despesas acessórias acrescidas ao preço da locação nos Contratos 16/2012, 10/2012 e 73/2012; e falta de especificação do preço do aluguel e dos serviços envolvidos no Contrato 61/2012 (TC 029.636/2013-2).

86. Essas irregularidades foram praticadas no exercício das competências atribuídas ao Departamento Regional, especialmente a de assistência ao Conselho Regional (art. 22, alínea c), cuja iniciativa lhe compete, nos termos do art. 24, inciso IV, d, Regimento do Senac, aprovado pela Resolução Senac 855/2007 (peça 102).

87. Em vista das ocorrências acima mencionadas, cabe julgar irregulares as contas dos Srs. Raniery Araújo Coelho, Osvino Juraszek e Hilton Gomes Pereira, com fundamento no disposto no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, do mencionado diploma, em relação às irregularidades que foram apuradas nestas contas, evitando o **bis in idem** nas ocorrências sancionadas no TC 013.174/2012-6.

88. Quanto aos demais agentes mencionados no Rol de Responsáveis, cabe julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Benedito Martins de Souza e da Sra. Giselle Araújo dos Santos, dando-lhes quitação, e regulares, com quitação plena, as contas dos demais responsáveis.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de julho de 2022.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 3298/2022 – TCU – 2ª Câmara

1. Processo TC 029.636/2013-2.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: II – Prestação de Contas.
3. Responsáveis: Almir Morgado (542.615.387-68), Ari Paes Barreto Pinto (143.112.242-49), Canísio Hartmann (332.826.330-68), Carlos Alberto Guido do Nascimento (191.889.942-87), Didmar Duwe (275.114.999-53), Dirceu Hoffmann (624.143.219-20), Fernando César Casal Batista (207.746.131-49), Genésio Teles de Carvalho (067.452.701-10), Geraldo Pinheiro Guimarães (113.400.102-91), Giselle Araújo dos Santos (160.474.238-09), Gladstone Nogueira Frota (266.013.113-91), Hermenegildo Amâncio Quaresma de Carvalho Filho (192.178.112-20), Hilton Gomes Pereira (049.605.991-20), Joaquim Vanderli de Aguiar (039.339.382-87), Josafá Almeida Machado (284.146.323-00), José Benedito Martins de Souza (344.240.671-49), José Ramalho de Lima (115.852.857-49), Luiz Joaquim Paes (009.243.692-72), Maria do Perpétuo Socorro Correia Galvão (018.864.718-00), Marilise Doege Esteves (460.938.851-00), Nina Cátia Alexandre Cavalcante (060.543.108-60), Osmar Santana Lima (048.392.342-72), Osvino Juraszek (485.249.569-68), Raimundo Vicente Jimenez (060.158.322-15), Raniery Araújo Coelho (597.497.501-44), Roberval Xavier de Souza (080.207.104-00), Ronaldo Marcelo Hella (873.025.869-34), Tereza Janete Córdova Santos (115.261.732-04) e Waldy Fernando Bastos Ferreira (351.481.873-87).
4. Unidade Jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de Rondônia – Senac/RO (03.581.871/0001-34).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade: Secretaria de Controle Externo do Trabalho – SecexTrabalho.
8. Representação legal: Leonardo Soares Pires, OAB 7.495/PI, e Márcio Augusto Ramos Tinoco, 56.679/DF, representando Hilton Gomes Pereira, Osvino Juraszek e Raniery Araújo Coelho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Prestação de Contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado de Rondônia – Senac/RO referente ao exercício de 2012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir do rol de responsáveis destas contas os nomes dos Srs. Almir Morgado, Didmar Duwe, Fernando César Casal Batista, Hermenegildo Amâncio Quaresma de Carvalho Filho, Josafá Almeida Machado, Luiz Joaquim Paes, Canísio Hartmann e Genésio Teles de Carvalho;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, e 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Raniery Araújo Coelho, Osvino Juraszek e Hilton Gomes Pereira, e aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da referida lei, nos valores adiante especificados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável	Valor (R\$)
Raniery Araújo Coelho	8.000,00
Osvino Juraszek	16.000,00
Hilton Gomes Pereira	10.000,00

9.3. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida a que se refere o subitem anterior em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (multa: atualização monetária), esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. José Benedito Martins de Souza e da Sra. Giselle Araújo dos Santos, dando-lhes quitação; e

9.6. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos, dando-lhes quitação plena.

10. Ata nº 22/2022 – 2ª Câmara.

11. Data da Sessão: 5/7/2022 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3298-22/22-2.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministro presente: Antonio Anastasia (na Presidência).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa (Relator) e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.089/2018-6

Natureza(s): Representação.

Órgão/Entidade: Município de Solonópole/CE.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA PARA OBRAS CUSTEADAS COM RECURSOS FEDERAIS. DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. HABILITAÇÃO TÉCNICA. EDITAL CONTENDO CLÁUSULAS POTENCIALMENTE RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE REGISTRO DE ATESTADO DE EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EM NOME DA PESSOA JURÍDICA NO CONSELHO PROFISSIONAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO DOS PROFISSIONAIS AO QUADRO PERMANENTE DA LICITANTE. ILEGALIDADES. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada por PJF Almeida Construções e Serviços (Eireli/ME), com pedido de medida cautelar, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Pública 07.003/2018 – conduzida pelo Município de Solonópole com recursos federais repassados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), por meio do Convênio 50/2010 (Siafi 752.715) –, cujo objeto se refere à contratação de obras remanescentes para construção da barragem do Poço do Bento naquela municipalidade, no valor de R\$ 3.788.450,65 (peça 1).

2. O exame preliminar da matéria, aprovado no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE), constou da peça 2, nestes termos:

(...)

Do exame técnico preliminar da matéria

2. A peça inicial formulada pela empresa licitante, após descrever um breve resumo da matéria objeto da presente representação e da sua competência para representar ao TCU, defende a ocorrência de irregularidades na Concorrência Pública 07.003./2018 - CP, conduzido pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, relacionadas: (i) à restrição à competitividade do certame em razão de o edital disciplinar a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional da empresa registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (e do Estado do Ceará); e (ii) à ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018.

3. Após elencar os argumentos técnicos e jurídicos que dão suporte a sua tese de que a aludida exigência no edital ocasionou prejuízo à competitividade do certame sob exame, e colacionar, em abono à sua pretensão, alguns julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), conclui e finaliza a petição solicitando atuação do TCU no sentido de acolher pedido de medida cautelar visando a correção da irregularidade.

4. Pretendendo comprovar a ocorrência da irregularidade, o representante colaciona inicialmente os itens questionados do edital, no caso os itens 3.5.1 e 3.5.3.1, construindo, na sequência, tese de que a exigência de

atestado de capacidade técnico registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) do Estado do Ceará, é ilegal, tendo em vista o entendimento contido, entre outros, no Acórdão 2239/2012-TCU-Plenário (relator Ministro José Jorge), no Acórdão 1328/2010-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz), no Acórdão 655/2016-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), no Acórdão 205/2017-TCU-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas), no Acórdão 10362/2017-TCU-2ª Câmara (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), na Decisão Singular DS2 TC 00009/2018 (Processo TC 07827/18 do TCE-PB), na Decisão Singular DS2 TC 00012/2018 (Processo TC 09146/18 do TCE-PB), na Decisão Singular DS2 TC 00013/2018 (Processo TC 09147/18 do TCE-PB), e na Decisão Singular DS2 TC 00014/2018 (Processo TC 09149/18 do TCE-PB).

5. Quanto à admissibilidade do presente processo, entende-se que a representação sob exame preenche cumulativamente os requisitos necessários, constantes nos arts. 235 e 237, inciso I, do RI-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista: (i) a legitimidade e qualificação do autor; (ii) a matéria se enquadrar nas competências do Tribunal; (iii) a existência de interesse público no trato das supostas irregularidades ou ilegalidades; (iv) a suficiência de indícios concernentes às alegadas irregularidades ou ilegalidades; e (v) a redação se encontrar redigida com linguagem clara e objetiva.

6. O representante, no caso a empresa licitante PJF Almeida Construções e Serviços Eireli - ME (CNPJ 13.777.403/0001-93), possui legitimidade para representar ao TCU, nos termos do art. 237, inciso VII, do RI-TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso III, da CF/88. A matéria em exame, que trata de suposta irregularidade na Concorrência Pública 07.003./2018 - CP, enquadra-se nas competências do TCU, tendo em vista se tratar de unidade jurisdicionada da Secex-CE e os recursos previstos para a execução do objeto são provenientes do orçamento geral da União.

7. É latente o interesse público na apuração dos fatos alegados, tendo em vista se tratar de possível irregularidade atinente à violação à competitividade da licitação sob exame, princípio basilar e norteador das licitações públicas. Ademais, a peça representatória e os demais documentos que lhes dão suporte contêm informações que revelam o atendimento dos requisitos de suficiência dos indícios de irregularidades ou ilegalidades, bem assim a exigência de redação em linguagem clara e objetiva.

8. Analisando a matéria sob exame, concentrada nos argumentos da representante e nos documentos constantes dos autos, revela-se que:

8.1. De fato, em diversos julgados, o TCU entendeu que, em respeito ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao princípio da razoabilidade, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, é irregular a exigência no edital de registro no Crea do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes, quando desacompanhada de justificativa de que o requisito seja indispensável à garantia do cumprimento das obrigações contratuais (Acórdão 2789/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes; Acórdão 859/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes). O edital restringe ainda mais a ampla participação de licitantes quando prescreve que o registro deverá ser realizado no Crea do Estado do Ceará.

8.3. Na mesma linha de raciocínio, no Acórdão 1452/2015-Plenário, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, o TCU entendeu que somente é lícito exigir que o atestado de capacidade técnica seja visado, reconhecido, autenticado ou averbado pelo conselho de fiscalização profissional se a legislação especial aplicável à atividade em questão previr que a entidade de fiscalização mantenha controle individualizado sobre cada trabalho realizado. Esta Corte de Contas entendeu no citado julgado que o edital da licitação não pode conter exigências de habilitação técnica que não guardem correspondência com o regramento próprio da atividade demandada, sob pena de criar restrição arbitrária e indevida à participação de potenciais interessados.

8.4. O edital, em seu item 7.3.3.6, exige também que os responsáveis técnicos devem pertencer ao quadro permanente da empresa, na data prevista para entrega da proposta, fato que prejudica o caráter competitivo da licitação, segundo o entendimento prevalecente no TCU (Acórdão 872/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; Acórdão 1842/2013-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes; Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

3.5.2.1 - Apresentar comprovação da licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista no preâmbulo deste Edital, profissional de nível superior, devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado, com o respectivo acervo expedido pelo CREA, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is), obras

ou serviços de engenharia de características técnicas similares as do objeto ora licitado não se admitindo atestado(s) de fiscalização ou supervisão de obras/serviços. (destaques acrescidos)

8.5. Com efeito, o TCU entende que configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho, do profissional com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.

9. Desse modo, quanto ao mérito da matéria sob exame, ante os argumentos técnicos e jurídicos constantes do processo, e considerando a possibilidade de confirmação da ocorrência de irregularidades na Concorrência Pública 07.003./2018 - CP da Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, necessário se faz, antes de se propor qualquer manifestação conclusiva, oportunizar à referida entidade que se manifeste em sede de oitiva prévia, no prazo de 5 dias úteis (art. 276, § 2º, do RI-TCU), frente aos questionamentos formulados nessa representação, encaminhando ao TCU argumentos técnicos e jurídicos capazes de confrontar, sanear ou de justificar o fato de o edital contemplar exigências em desacordo com a legislação, no caso (i) o registro no Crea (e do Estado do Ceará) do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes, (ii) à ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018, e (iii) o vínculo ao quadro permanente dos responsáveis técnicos da empresa, na data prevista para entrega da proposta, que, em conjunto, possibilitaram restringir a competitividade do certame, informando ao TCU acerca do atual estágio do processo destinado à seleção da empresa vencedora da licitação, ou do processo de contratação, com o encaminhamento de documentos que suportam suas alegações, sugerindo que se abstenha de praticar atos relacionados até a decisão de mérito do TCU a ser proferida nesse processo, ou a adoção de medidas visando a correção das falhas.

10. Ante a urgência que o caso requer, tendo em vista a licitação se encontrar em curso, e com amparo no art. 276, § 4º, do RI-TCU, proponho que a oitiva seja realizada mediante envio de correio eletrônico (e-mail) à Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, com posterior remessa do original, sugerindo que a resposta seja encaminhada ao TCU também inicialmente com a utilização desse recurso eletrônico, e depois o encaminhamento da documentação original ao protocolo do TCU.

Da manifestação preliminar

11. Ante todo o exposto, com base na delegação de competência estabelecida no art. 1º, inciso I, da Portaria-GAB-AN 1, de 30 de junho de 2015, e no art. 3º, inciso II, da Portaria-Secex-CE 1, de 4/1/2017, proponho:

(a) **conhecer da presente representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

(b) **realizar oitiva prévia** da Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, com fundamento no art. 276, § 2º, do RI-TCU, para que, no prazo de 5 dias úteis, se manifeste acerca dos questionamentos formulados nessa representação, encaminhando ao TCU argumentos técnicos e jurídicos capazes de confrontar, sanear ou de justificar o fato de o edital contemplar exigências em desacordo com a legislação, no caso (i) o registro no Crea (e do Estado do Ceará) do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes, (ii) à ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018, e (iii) o vínculo ao quadro permanente dos responsáveis técnicos da empresa, na data prevista para entrega da proposta, que, em conjunto, possibilitaram restringir a competitividade do certame, informando ao TCU acerca do atual estágio do processo destinado à seleção da empresa vencedora da licitação, ou do processo de contratação, com o encaminhamento de documentos que suportam suas alegações, sugerindo que se abstenha de praticar atos relacionados até a decisão de mérito do TCU a ser proferida nesse processo, ou a adoção de medidas visando a correção das falhas;

(c) **informar** à Prefeitura Municipal de Solonópole/CE que, ante a urgência requerida para o julgamento da matéria sob exame, tendo em vista a licitação se encontrar em curso, e com amparo no art. 276, § 4º, do RI-TCU, a resposta à oitiva pode ser levada a efeito com envio de correio eletrônico (e-mail) ao TCU, com posterior remessa do original ao protocolo do TCU;

(d) **encaminhar cópia** do presente pronunciamento e da peça 1, à Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, a fim de subsidiar sua manifestação.

3. Em sua terceira manifestação no processo, após resposta do município à oitiva prévia prevista no art. 276, § 2º, do Regimento interno, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE) propôs a concessão da medida acautelatória requerida pela representante, conforme instrução transcrita a seguir (peça 6):

(...)

HISTÓRICO

2. A peça inicial formulada pela empresa licitante, após descrever um breve resumo da matéria objeto da presente representação e da sua competência para representar ao TCU, defende a ocorrência de irregularidades na Concorrência Pública 07.003/2018 - CP, conduzido pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, relacionadas: (i) à restrição à competitividade do certame em razão de o edital disciplinar a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional da empresa registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) do Estado do Ceará; e (ii) à ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018.

3. Após elencar os argumentos técnicos e jurídicos que dão suporte a sua tese de que a aludida exigência no edital ocasionou prejuízo à competitividade do certame sob exame, e colacionar, em abono à sua pretensão, alguns julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), conclui e finaliza a petição solicitando atuação do TCU no sentido de acolher pedido de medida cautelar visando à correção da irregularidade.

4. Pretendendo comprovar a ocorrência da irregularidade, o representante colaciona inicialmente os itens questionados do edital, no caso os itens 3.5.1 e 3.5.3.1, construindo, na sequência, tese de que a exigência de atestado de capacidade técnico registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) do Estado do Ceará, é ilegal, tendo em vista o entendimento contido, entre outros, no Acórdão 2239/2012-TCU-Plenário (relator Ministro José Jorge), no Acórdão 1328/2010-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz), no Acórdão 655/2016-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman), no Acórdão 205/2017-TCU-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas), no Acórdão 10362/2017-TCU-2ª Câmara (relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), na Decisão Singular DS2 TC 00009/2018 (Processo TC 07827/18 do TCE-PB), na Decisão Singular DS2 TC 00012/2018 (Processo TC 09146/18 do TCE-PB), na Decisão Singular DS2 TC 00013/2018 (Processo TC 09147/18 do TCE-PB), e na Decisão Singular DS2 TC 00014/2018 (Processo TC 09149/18 do TCE-PB).

5. Instada a se pronunciar sobre as possíveis irregularidades em sede de oitiva prévia, a Prefeitura Municipal de Solonópole/CE manifestou-se nos autos (peça 4), oportunidade em que seus argumentos serão descritos e analisados conforme abaixo.

EXAME TÉCNICO

(a) Da resposta à oitiva prévia

6. A Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, por meio do Ofício 106/2018, de 13/6/2018 (peças 4 e 5), manifestou-se em resposta à oitiva prévia, referente aos questionamentos objeto de exame nesse processo de representação, quais sejam, (a) exigência de registro no Crea do Estado do Ceará do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes, (b) a ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018, e (c) exigência de vínculo ao quadro permanente dos responsáveis técnicos da empresa, na data prevista para entrega da proposta, que, em conjunto, possibilitam se questionar uma possível violação ao caráter competitivo e ao princípio da publicidade no âmbito da Concorrência Pública 07.003/2018 - CP.

(a) Registro no Crea do Estado do Ceará do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes

7. Quanto ao item questionado, a prefeitura respondeu inicialmente procurando esclarecer a distinção entre a capacidade técnico-operacional e a capacidade técnico-profissional, conforme abaixo.

Lado outro, no que respeita à exigência afeta à capacidade técnica dos licitantes, é cediço que a Lei de Licitações ao tratar das exigências habilitatórias dos licitantes, estabeleceu a possibilidade de a Administração exigir tanto a comprovação da capacidade técnico-operacional do licitante quanto a demonstração da capacidade técnico-profissional relativa ao profissional integrante dos quadros

permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço.

É sabido que para fins de demonstração da qualificação técnica dos licitantes a Administração poderá se valer tanto de exigências voltadas à comprovação da qualificação técnica do corpo de profissionais da própria empresa, exigindo cumulativamente a comprovação de capacidade técnico-profissional e operacional. É o que posiciona a doutrina e a jurisprudências pátrias.

8. Em abono a sua pretensão de mostrar que a exigência questionada está em consonância com a legislação, colaciona a disciplina (i) do art. 30, inciso II e § 1º, da Lei 8.666/1993; (ii) da Súmula-TCU 263; (iii) da Súmula-TCE/SP 24; e (iv) do art. 37, inciso XXI, da CF/88.

9. Complementa que é preciso que se entenda que a lei de regência das licitações e contratações públicas encontra-se em vigor e, assim, a exigência de apresentação de atestado de capacidade técnica devidamente registrado na entidade profissional competente decorre de expresse regramento legal, estando, portanto, amparada no princípio da legalidade que rege os atos da administração pública.

10. Aduz que o conteúdo normativo positivado no § 3º do art. 64 da Resolução do Confea, o qual revela expressamente que no corpo das CATs (Certidões de Acervo Técnico) constarão informações sobre o profissional e também sobre a pessoa jurídica executante dos serviços à época da execução da obra.

11. Finaliza sustentando que, segundo o que justificou, não se identifica lesão à Lei 8.666/1993, haja vista que a exigência de atestado comprobatório da experiência anterior em nome da licitante encontra previsão no art. 30 do referido diploma, sobressaindo patente e inequívoca a possibilidade da exigência inserta no instrumento convocatório.

(b) Ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018

12. Quanto ao item questionado, a prefeitura sustenta que a publicação da resposta e impugnação fora realizada mediante afixação no flanelógrafo da sede da Prefeitura de Solonópole e no Portal de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará conforme comprova a documentação em anexo.

13. Complementa que, no município de Solonópole, as publicações dos atos administrativos são levados a efeito por afixação na sede da Prefeitura, conforme determina a Lei Orgânica do Município, em seu art. 97, e tal fato tem amparo, também, na Constituição do Estado do Ceará (art. 28, inciso X).

14. Rassalta, também, que a referida obrigação da prefeitura não fora alvo de insurgência no âmbito da licitação, tendo sido plenamente aceita busto pelos licitantes quanto por terceiros, os quais dispuseram de incidentes processuais hábeis para corrigir o que poderiam entender como ilegal ou restritivo de participação, não constando nos autos do certame licitatório qualquer intervenção neste sentido

(c) Vínculo ao quadro permanente dos responsáveis técnicos da empresa, na data prevista para entrega da proposta

15. Em relação ao item questionado, a Prefeitura Municipal de Solonópole/CE não trouxe justificativas visando ao saneamento da irregularidade.

(b) Das análises

16. Quanto à admissibilidade do presente processo, entende-se que a representação sob exame preenche cumulativamente os requisitos necessários, constantes nos arts. 235 e 237, inciso I, do RI-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, tendo em vista: (i) a legitimidade e qualificação do autor; (ii) a matéria enquadrar-se nas competências do Tribunal; (iii) a existência de interesse público no trato das supostas irregularidades ou ilegalidades; (iv) a suficiência de indícios concernentes às alegadas irregularidades ou ilegalidades; e (v) a redação encontrar-se redigida com linguagem clara e objetiva.

17. O representante, no caso, a empresa licitante PJF Almeida Construções e Serviços Eireli - ME (CNPJ 13.777.403/0001-93), possui legitimidade para representar ao TCU, nos termos do art. 237, inciso VII, do RI-TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso III, da CF/88. A matéria em exame, que trata de suposta irregularidade na Concorrência Pública 07.003/2018 - CP, enquadra-se nas competências do TCU, tendo em vista se tratar de unidade jurisdicionada da Secex-CE e os recursos previstos para a execução do objeto são provenientes do orçamento geral da União.

18. É latente o interesse público na apuração dos fatos alegados, tendo em vista se tratar de possível irregularidade atinente à violação à competitividade da licitação sob exame, princípio basilar e norteador das licitações públicas. Ademais, a peça representatória e os demais documentos que lhes dão suporte contêm informações que revelam o atendimento dos requisitos de suficiência dos indícios de irregularidades ou ilegalidades, bem assim a exigência de redação em linguagem clara e objetiva.

19. Quanto ao mérito da matéria sob exame, as justificativas apresentadas sanaram o questionamento referente à ausência de publicação no DOU da decisão à impugnação ao edital protocolada pela representante junto à Comissão Permanente de Licitação no dia 18/5/2018, por ter a prefeitura realizado de outras formas previstas em lei.

20. Todavia, quanto aos demais questionamentos, entende-se que as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE em resposta à oitiva prévia realizada não se revelaram suficientes a comprovar a real necessidade de se estabelecer as exigências questionadas no Edital de Concorrência Pública 07.003/2018 - CP, no caso (i) o registro no Crea (e do Estado do Ceará) do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes, item 3.5.3.1 do edital, e (ii) vínculo ao quadro permanente dos responsáveis técnicos da empresa, na data prevista para entrega da proposta, itens 3.5.2.1 e 3.5.2.3 do edital.

21. Desse modo, entende-se caracterizados no presente caso os requisitos que autorizam a adoção de medida cautelar pelo TCU atinente à expedição de determinação à Prefeitura Municipal de Solonópole/CE objetivando a tomada de medidas necessárias ao saneamento das irregularidades, no caso a fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e o perigo na demora (*periculum in mora*).

22. Com efeito, os elementos constantes dos autos permitem se concluir pelo atendimento do requisito do *fumus boni iuris*, vez que as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE em resposta à oitiva não se revelaram suficientes a se comprovar que restou demonstrado no processo licitatório (i) que o registro no Crea (do Estado do Ceará) do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes e (ii) que a exigência de que os responsáveis técnicos devem pertencer ao quadro permanente da empresa são imprescindíveis à garantia do cumprimento dos serviços a serem contratados, em respeito ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao princípio da razoabilidade, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como ao entendimento do TCU contido, entre outros, no Acórdão 2789/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), no Acórdão 859/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), no Acórdão 872/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), no Acórdão 1842/2013-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes), e no Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler).

23. De fato, os argumentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE concentraram-se em firmar tese acerca da diferenciação entre a capacidade técnico-operacional e a capacidade técnico-profissional e sobre a legalidade da exigência de que registro no Crea do Estado do Ceará do atestado de capacidade técnico-operacional.

24. Aqui não se está discutindo a diferença entre ambas as exigências, muito bem entendida há muito no âmbito do TCU, mas sobre a comprovação da real necessidade das exigências questionadas no processo sob exame, tudo devidamente comprovado nos autos do processo licitatório.

25. Desse modo, considerando que as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE estão desacompanhados de pareceres técnicos e jurídicos que lhe dão suporte, tampouco documentos comprobatórios dos autos do processo licitatório sob exame, capazes, como afirmado, de demonstrar a real necessidade das exigências questionadas no processo sob exame razão pela qual não merece ser acolhidos.

26. Quanto à exigência de que os responsáveis técnicos devem pertencer ao quadro permanente da empresa, constante dos itens 3.5.2.1 e 3.5.2.3 do edital, a Prefeitura Municipal de Solonópole/CE não trouxe elementos de justificativa visando ao saneamento do questionamento.

27. Igualmente, o perigo na demora (*periculum in mora*) também resta devidamente caracterizado, vez que a abertura dos envelopes contendo as propostas de preços da Concorrência Pública 07.003/2018 - CP irá ocorrer no dia 24 de maio de 2018, às 9:00 horas (peça 1, p. 50).

28. Ademais, considerando a iminência de lavratura do ato de julgamento das propostas da Concorrência Pública 07.003/2018 - CP da Prefeitura Municipal de Solonópole/CE e dos atos subsequentes visando à celebração do contrato decorrente da licitação sob exame, com vícios relacionados à exigências em desacordo com a legislação, que podem representar prejuízo à ampla competitividade e à seleção da proposta vantajosa.

entende-se devidamente revelado o atendimento do requisito do *periculum in mora* sob análise.

29. De outra parte, não se vislumbra que a adoção da medida cautelar reclamada, na forma requerida pelo representante, seja capaz de culminar na ocorrência do perigo da demora reverso, por se entender pouco provável que a medida cautelar possa vir a causar dano irreparável (irreversibilidade dos efeitos da medida) ao patrimônio público, à administração pública e ao funcionamento dos serviços públicos, ou, ainda, prejuízo superior aos possíveis danos à ampla competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa para a administração. Nesse caso, basta à Prefeitura de Solonópole/CE a adoção de medidas visando à suspensão do certame e ao saneamento das falhas detectadas pelo TCU, possibilitando ampla competitividade ao certame.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Face ao exposto, considerando atendidos os requisitos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, e a não revelação do perigo na demora reverso, propõe-se:

(a) **conhecer da presente representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do RI-TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

(b) **determinar a adoção da medida cautelar** de suspensão da Concorrência Pública 07.003/2018 - CP da Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, de modo a possibilitar o saneamento das irregularidades identificadas até que o Tribunal julgue o mérito definitivo da questão, nos termos do art. 276, caput, do RI-TCU;

(c) **realizar a oitiva** da Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, nos termos do art. 276, § 3º, do RI-TCU, para, no prazo de 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre as medidas adotadas visando ao cumprimento da deliberação do TCU, com o encaminhamento de documentos que comprovem os seus atos, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a responsabilizar os agentes que deram causa às irregularidades;

(d) **encaminhar cópia** da presente instrução à Prefeitura Municipal de Solonópole/CE, a fim de subsidiar a manifestação objeto da oitiva;

(e) **comunicar** à representante, no caso a empresa licitante PJF Almeida Construções e Serviços Eireli - ME (CNPJ 13.777.403/0001-93), a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

4. Após despachos de minha lavra com vistas ao saneamento dos autos (peças 8 e 14), a Secex/CE reforçou os argumentos expendidos em sua instrução anterior e formulou, de imediato, proposta de mérito em atenção ao disposto no art. 276, § 6º, parte final, do Regimento Interno. Reproduzo em seguida essa derradeira manifestação daquela unidade técnica (peça 15):

(...)

HISTÓRICO

2. Encontrando-se o presente processo no Gabinete no Ministro Relator com proposta de adoção de medida cautelar formulada por esta unidade técnica, em 21/6/2018, em seguida recebeu o Despacho de peça 8 de S. Exa., pelo qual determinou a restituição do feito a esta Secex-CE para atualização dos fatos relativos à referida licitação, em especial dos possíveis atos administrativos tomados pelo município após o dia 24/5/2018 (data prevista a abertura das propostas de preço), restituindo o feito essa Secretaria para que demonstrasse, se existente, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

3. Em atendimento ao referido despacho, após várias tentativas de contatos telefônicos, conseguiu-se comunicação com a Prefeitura de Solonópole-CE, tendo sido solicitadas as informações necessárias, pedido formalizado pelo e-mail de peça 9.

4. Em resposta, o presidente da comissão de licitação do município, mediante o e-mail de peça 10, acompanhado do documento de peça 11, informou que, *in verbis*:

A presente licitação foi aberta no dia 24 de Maio de 2018 as 09:00 horas, porém, no dia 18 (sexta-feira) de Junho do mesmo ano a empresa PJF Almeida Construções e Serviços EIRELI ME inscrita no CNPJ N.º 13.777.403/0001-93 entrou com impugnação ao edital da Licitação em epígrafe alegando os motivos que já são presentes aos autos. Cabe ressaltar que no dia 22 de Maio (terça-feira), tal impugnação foi respondida a empresa, e a mesma NUNCA compareceu a Comissão de Licitação deste Município, nem se quer deu uma ligação para obter informações de como estava o processo de impugnação ao Edital do certame e nem nunca ligou para saber de tal processo uma

vez que o telefone da Comissão se encontra no mesmo Edital. Cabe ressaltar ainda mais, que a resposta a impugnação foi afixada no flanelógrafo da Comissão de Licitação. A empresa impugnante não compareceu ao dia do certame, ou seja, a mesma nem sequer foi a entrega dos envelopes, portanto, a licitação ocorreu em seu curso normal.

No dia de hoje a presente licitação se encontra suspensa, ou seja, na fase da abertura das propostas de preços nós abrimos as propostas e então suspendemos por 05 (cinco) dias úteis a licitação para a fase recursal conforme preceitua a Lei 8666/93 em seu Art. 109. No meio do período recursal depois de aberta as propostas de preços fomos notificados pelo TCU através do ofício 1126/2018-TCU/SECEX-CE. Respondemos e protocolamos no TCU tempestivamente e até então o processo encontra-se sem mais nenhuma atividade administrativa aguardando o entendimento do TCU se a Licitação será anulada ou se a mesma poderá seguir seu curso.

Em anexo a este, encaminho a publicação com o resultado da abertura das propostas de preços (último ato administrativo).

5. Assim, diante das informações prestadas, por encontrar-se o processo paralisado na prefeitura, no aguardando de deliberação do TCU, esta Secex-CE manifestou entendimento pela urgência de o TCU deliberar sobre a matéria, considerando a importância do objeto da licitação e a necessidade de deslinde do feito para a continuidade dos trâmites processuais junto à municipalidade.

6. Em seguida, encontrando-se novamente o processo no Gabinete do Ministro Relator, mediante o Despacho de peça 14, foram os autos devolvidos a esta Unidade Técnica, ponderando que em face de a discussão processual tratar estritamente de questões de direito (restrição à competitividade da licitação em virtude de duas exigências de qualificação técnica reputadas desarrazoadas pela área técnica) – sobre as quais o município já se manifestara em oitiva prévia, entendendo que poderia ser efetuada diretamente proposta de mérito, nos termos do disposto no art. 276, § 6º, parte final, do Regimento Interno do TCU.

7. Nesse sentido, devolvendo os autos, determinou que esta Secex-CE, com a urgência que o caso requer, formulasse proposta de mérito sobre a matéria ou explicitasse as razões pelas quais considera inaplicável a medida nesta etapa processual.

ANÁLISE

8. De fato, considerando o feito tratar de matéria de direito e encontrando-se o processo licitatório junto à prefeitura aguardando manifestação desta Corte de Contas, sem mais nenhuma atividade administrativa, para que o TCU manifeste-se se a Licitação será anulada ou se poderá seguir seu curso, conforme afirmado pelo presidente da comissão de licitação, em resposta à diligência desta Unidade Técnica;

9. Considerando o atendimento do requisito do *fumus boni iuris*, vez que as justificativas apresentadas pela Prefeitura Municipal de Solonópole/CE em resposta à oitiva não se revelaram suficientes a se comprovar que restou demonstrado no processo licitatório (i) que o registro no Crea (do Estado do Ceará) do atestado de capacidade técnico-operacional das licitantes e (ii) que a exigência de que os responsáveis técnicos devem pertencer ao quadro permanente da empresa são imprescindíveis à garantia do cumprimento dos serviços a serem contratados, em respeito ao art. 3º da Lei 8.666/1993 e ao princípio da razoabilidade, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como ao entendimento do TCU contido, entre outros, no Acórdão 2789/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), no Acórdão 859/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), no Acórdão 872/2016-TCU-Plenário (Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer), no Acórdão 1842/2013-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes), e no Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler);

10. Considerando, por fim, estar o processo maduro para julgamento, permitindo, pois, sua apreciação de mérito, nos termos do disposto no art. 276, § 6º, parte final, do Regimento Interno do TCU, conjugada com a urgência que o caso demanda, propõe-se que este Tribunal conheça da Representação, para, no mérito, julgá-la procedente, determinando que a Prefeitura Municipal de Solonópole – CE proceda à anulação do processo licitatório – Concorrência Pública 07.003/2018 – CP –, determinando ainda que, em futura licitação, a municipalidade proceda aos ajustes devidos no edital, no sentido de corrigir as ilegalidades que deram origem à anulação aqui pugnada.

É o relatório.



VOTO

Aprecio representação formulada por PJF Almeida Construções e Serviços (Eireli/ME), com pedido de medida cautelar, a respeito de irregularidades cometidas na Concorrência Pública 07.003/2018 – conduzida pelo Município de Solonópole/CE com recursos federais repassados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), por meio do Convênio 50/2010 (Siafi 752.715) –, para contratação de obras remanescentes para construção da barragem do Poço do Bento naquela municipalidade, no valor de R\$ 3.788.450,65.

2. A peça preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (RITCU), c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e, portanto, deve ser conhecida.

3. Em sede de oitiva prévia em procedimento cautelar (art. 276, § 2º, do RITCU), o município foi chamado a se pronunciar sobre as irregularidades listadas em seguida, capazes, em tese, de prejudicar a competitividade do certame em razão de exigências de qualificação técnica ilegais e desarrazoadas: a) comprovação de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Ceará (Crea/CE) de atesto de capacidade técnico-operacional da licitante; e b) comprovação de vínculo dos profissionais, responsáveis técnicos, ao quadro permanente da proponente, na data prevista para entrega da proposta.

4. Além disso, o representado foi instado a justificar a falta de publicação, no Diário Oficial da União, da decisão relativa à impugnação ao edital, protocolada pela representante junto à comissão de licitação.

5. Sobre esse último ponto, acolhido pela análise da Secex/CE, demonstrou o município que as publicações de seus atos administrativos são realizadas na sede da prefeitura, em atenção ao disposto em sua Lei Orgânica e na Constituição do Estado do Ceará.

6. Quanto às duas ocorrências remanescentes (item 3 retro), a análise daquela unidade técnica conclui pela procedência dos argumentos trazidos ao conhecimento desta Corte, haja vista o caráter restritivo das exigências contidas no edital, e propõe que seja anulado o procedimento licitatório. Tal proposição fundamenta-se, nesta etapa processual, no permissivo contido no art. 276, § 6º, do RITCU.

-II-

7. Constou do item 3.5.3.1 do edital a seguinte exigência:

3.5.3.1- Apresentar no mínimo de 01 (um) atestado de capacidade técnica-operacional, com o respectivo acervo expedido pelo CREA, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove ter a empresa licitante executado serviços/obras compatíveis e/ou similares em características com o objeto dessa licitação. Para fins de comprovação serão levadas em considerações as seguintes parcelas de maior relevância:

(...) (grifei)

8. Para justificar a legalidade da exigência, o município suscita a disposição contida no art. 64, § 3º, da Resolução-Confêa 1.025/2009:

Art. 64. O registro de atestado será efetivado por meio de sua vinculação à CAT, que especificará somente as ARTs a ele correspondentes.

§ 1º A veracidade e a exatidão das informações constantes do atestado são de responsabilidade do seu emitente.

§ 2º A CAT à qual o atestado está vinculado é o documento que comprova o registro do atestado no

Crea.

§ 3º **A CAT apresentará informações ou ressalvas pertinentes em função da verificação do registro do profissional e da pessoa jurídica** à época da execução da obra ou da prestação do serviço, bem como dos dados do atestado em face daqueles constantes dos assentamentos do Crea relativos às ARTs registradas.

§ 4º **O atestado registrado constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica** somente se o responsável técnico indicado estiver ou venha ser a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico por meio de declaração entregue no momento da habilitação ou da entrega das propostas (grifei).

9. A mencionada disposição se refere ao registro de atestado de obra ou serviço no Crea, fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, por meio de sua vinculação à Certidão de Acervo Técnico (CAT), sendo, portanto, prerrogativa do profissional – não da empresa –, consoante depreendo das disciplinas contidas nos arts. 49 e 57 da requerida norma:

Art. 49. **A Certidão de Acervo Técnico – CAT** é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no **acervo técnico do profissional**.

Art. 57. **É facultado ao profissional requerer o registro de atestado fornecido por pessoa física ou jurídica de direito público ou privado contratante** com o objetivo de fazer prova de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos (grifei).

10. O próprio *caput* do art. 64 dispõe que tal registro se dá mediante sua vinculação à CAT, a qual diz respeito ao acervo técnico do profissional. Sendo assim, **os atestados registrados no Crea nestas condições comprovam a capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica, nos termos do § 4º do aludido artigo**.

11. Logo, para prova da capacidade técnico-operacional não poderia a municipalidade exigir do licitante o registro de atestado no conselho profissional, com o respectivo acervo em nome da pessoa jurídica. Não por acaso, a mesma resolução do Confea contém expressa vedação nesse sentido:

Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.

Parágrafo único. **A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico**.

12. Conforme anotou a Secex/CE, há neste Tribunal vários precedentes contrários ao comando expresso no referido item editalício, a exemplo da tese extraída do julgado a seguir, disponível no sistema de pesquisa “jurisprudência selecionada”:

Na aferição da capacidade técnica das pessoas jurídicas, é irregular a rejeição de atestados de capacidade técnico-operacional que não possuam registro no conselho profissional. A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes deve ser limitada à capacitação técnico-profissional, que diz respeito às pessoas físicas indicadas pelas empresas licitantes (Acórdão 7.260/2016-2ª Câmara, Rel. Min. Ana Arraes) (grifei).

13. Ainda a respeito do tema, elucidativo o seguinte trecho extraído do voto condutor do Acórdão 2.894/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas):

A distinção entre os conceitos de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional apresenta-se estabelecida na Lei 8.666/1993 e na jurisprudência desta Casa. De acordo com lição contida no Acórdão 2.208/2016-TCU-Plenário, que analisou detidamente a questão, a capacidade técnico-operacional concerne à empresa, visto que o dispositivo que trata do assunto (art. 30, inciso II) faz referência a aspectos típicos deste ente, como instalações, equipamentos e equipe, ao passo que a capacidade técnico-profissional relaciona-se ao especialista que atua na empresa, conforme

expresso no dispositivo correspondente (art. 30, § 1º, inciso I), que remete especificamente ao profissional detentor do atestado.

Em adição, outra diferença relevante e já consolidada na jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 923/2015, 655/2016 e 205/2017, todos do Plenário, é que não se pode exigir que a atestação da capacidade técnica (operacional) da empresa seja registrada ou averbada junto ao Crea correspondente, em respeito ao art. 55 da Resolução-Confea 1.025/2009, que veda a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.

Consequentemente, a melhor técnica na elaboração de editais seria não exigir a “certidão de acervo técnico”, em sentido estrito, de uma empresa, já que este termo remete especificamente ao documento (CAT) que é emitido pelo Crea à luz da supracitada Resolução-Confea 1.025/2009. Logo, o mais correto para pessoas jurídicas seria exigir uma comprovação da sua capacidade técnica, em sentido amplo, que, por exemplo, poderia ser parcialmente atestada, no aspecto da equipe, pelo conjunto dos acervos técnicos dos profissionais integrantes de seu quadro, sem prejuízo da necessidade de comprovação de aptidão relativa a outros aspectos (instalações, aparelhamento).

14. Irregular também a exigência contida no item 3.5.2.1 do edital, objeto do segundo questionamento ao município:

3.5.2.1 - Apresentar comprovação da licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista no preâmbulo deste Edital, profissional de nível superior, devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado, com o respectivo acervo expedido pelo CREA, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is), obras ou serviços de engenharia de características técnicas similares as do objeto ora licitado não se admitindo atestado(s) de fiscalização ou supervisão de obras/serviços.

15. Trata-se de imposição há muito tempo combatida nesta Corte, considerada ilegal, consoante denotam os seguintes julgados, disponíveis na Jurisprudência Seleccionada:

A comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante deve limitar-se à indicação de profissional detentor do acervo técnico estabelecido no edital que, à data da celebração da avença com a Administração, esteja vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuir liame com o quadro permanente da empresa licitante (Acórdão 3.291/2014-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

É irregular, para fins de habilitação técnico-profissional, a exigência de que o responsável técnico pela obra pertença ao quadro permanente de funcionários da licitante (artigos 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) (Acórdão 1.084/2015-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler);

É ilegal a exigência de que o responsável técnico conste de quadro permanente da licitante em momento anterior à data prevista para a entrega das propostas, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 3.014/2015-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues);

16. Desse modo, acertado o exame técnico a cargo da Secex/CE, com cujos fundamentos estou de acordo. As contrarrazões apresentadas pelo município – com exceção da ocorrência afeta à publicação da decisão que analisou a impugnação ao edital – são incapazes de justificar as irregularidades apuradas nesta ocasião.

17. A licitação em questão apresenta vícios insanáveis decorrentes de exigências descabidas, desnecessárias à garantia do cumprimento das obrigações contratuais e, por conseguinte, potencialmente restritivas à competitividade do certame, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

18. Por consectário, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 251 do RITCU, cumpre assinar prazo ao Município de Solonópole/CE para que anule a Concorrência Pública 07.003/2018, isentando-se dos vícios de ilegalidade apurados nesta representação na hipótese de



publicação de novos editais com a mesma ou outra finalidade.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto à consideração do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de julho de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1674/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.089/2018-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Município de Solonópole/CE.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de representação formulada por PJF Almeida Construções e Serviços (Eireli/ME), com pedido de medida cautelar, a respeito de irregularidades cometidas na Concorrência Pública 07.003/2018 – conduzida pelo Município de Solonópole/CE com recursos federais repassados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), por meio do Convênio 50/2010 (Siafi 752.715) –, para contratação de obras remanescentes para construção da barragem do Poço do Bento naquela municipalidade, no valor de R\$ 3.788.450,65,

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

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, e considerá-la procedente;

9.2. assinar prazo de 15 (quinze) dias, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992 e no art. 251 do Regimento Interno, para que Município de Solonópole/CE anule os atos referentes à Concorrência Pública 07.003/2018, isentando-se dos vícios de ilegalidade apurados nesta representação na hipótese de publicação de novos editais com a mesma ou outra finalidade; e

9.3. dar ciência deste acórdão à representante.

10. Ata nº 28/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/7/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1674-28/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral