

Proc. TC 013.538/2015-3
Recurso de Revisão
Prestação de Contas

Parecer

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão n.º 2.137/2006-TCU-2.^a Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas, relativas ao exercício financeiro de 2004, dos responsáveis do Serviço Social do Comércio – Administração Nacional (Sesc/AN).

2. Este processo é originário de representação da Secex-RJ, convertida em tomada de contas especial nos autos do TC 015.981/2001-2, acerca de irregularidade em diversos contratos relacionados a obras no Centro Administrativo do Sesc-Senac, que teriam consumido mais de R\$ 149 milhões, em um empreendimento que se iniciou em 1996, esteve paralisado entre 1998 e 2000 (peça 13, p. 10 e 12).

3. Em 2011, O Senhor Antônio José Domingues de Oliveira Santos, presidente do Sesc/AN, foi chamado em audiência, por meio do Ofício n.º 119/2011-TCU-Secex-RJ-D2 (peça 5, p. 3), para apresentar suas razões de justificativa para os seguintes indícios de irregularidades:

“I - Inúmeras modificações no projeto arquitetônico no decorrer da obra, ocasionando gastos excessivos com demolições, repinturas e reformulações de projeto, em afronta aos Princípios da Economicidade e da Eficiência;

II - Justificativa para a celebração de mais de duzentos contratos para a execução da obra em tela, caracterizando infringência aos Princípios da Economicidade, Eficiência, Publicidade e Razoabilidade;

III - fracionamento de licitações, em afronta ao art. 7º das Resoluções SENAC 801/2001 e 747198;

IV - Aditamentos superiores a 2,5% no contrato 67/084, era dissonância ao artigo 25 da Resolução 801/2001 Senac;

V - utilização da modalidade licitatória "Convite" para casos em que o valor total do contrato ultrapassou o limite permitido para essa modalidade, afrontando o artigo 6º da Resolução 801/2001-SENAC. Contrato 67/084.”

4. Na mesma oportunidade, esse responsável (peça 5, p. 11-15), em solidariedade com as empresas Infracon (peça 5, p. 6-9) e Cogefe (peça 6, p. 15-17), foram devidamente citados por diversos débitos relativos aos indícios de sobrepreços identificados nos referidos contratos, estando juntados aos autos os respectivos avisos de recebimento de cada notificação.

5. A instrução de fls. 53-88 do Anexo I (peça 13, p. 3-38), com anuência da Unidade Técnica à fl. 90 (peça 13, p. 40), analisou as correspondentes alegações de defesa e razões de justificativa, e propôs conhecer do Recurso de Revisão, para, no mérito:

a) dar-lhe provimento;

b) rejeitar as alegações de defesa do Senhor Antônio José Domingues de Oliveira Santos, tornando insubsistente o Acórdão recorrido; e

c) julgar irregulares as contas do Senhor Antônio José Domingues de Oliveira Santos, condenando-o solidariamente com as empresas Infracon Ltda. e Cogefe Ltda. ao ressarcimento dos prejuízos quantificados, respectivamente, sem prejuízo de lhes aplicar multa individual proporcional ao dano causado.

6. Retornam os autos a este Ministério Público junto ao TCU, após o reexame da matéria, determinado pelo relator *ad quem*, em razão da juntada de novos elementos pelo Senhor Antônio José Domingues de Oliveira Santos (peça 33).

7. Em relação às irregularidades listadas na respectiva audiência, a nova instrução manteve o entendimento firmado na instrução precedente (peça 13, p. 34), na qual afirmou que, embora as alegações apresentadas não tivessem o condão de sanar as irregularidades apontadas (aditivos que superaram o limite legal de 25% de acréscimo, fracionamento de contratação com fuga aos devidos processos e modalidades licitatórios), “*as questões aqui analisadas ocorreram ao longo de período dos contratos objeto de questionamento, de 2002 a 2004 (...) cuja análise resultou em proposta de multa*”.
8. Não obstante, a instrução considerou que, embora “*tais irregularidades tenham ocorrido em diferentes exercícios, não cabe a aplicação de nova multa nestes autos pelo mesmo fato gerador (planejamento deficiente)*”.
9. Quanto aos sobrepreços, a nova instrução conclui que os novos elementos acostados não trouxeram fundamentos capazes de alterar os cálculos do débito realizados na instrução precedente (peça 26), que por sua vez já tinham reduzido os valores dos débitos apurados anteriormente (peça 37, p. 15).
10. Coerente com suas análises, a instrução, com a anuência dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 38 e 39), encaminhou pelo provimento do recurso de revisão, rejeitando as alegações de defesa dos responsáveis e propondo o julgamento pela irregularidade das respectivas contas, com imputação de débito solidário e multa proporcional aos responsáveis.
11. De pronto, esta representante do Ministério Público junto ao TCU aquiesce aos fundamentos e às conclusões da Secex-RJ quanto à melhor acuidade da metodologia de cálculo dos débitos utilizada pela instrução em relação à metodologia da Fipe trazida pelo presidente do Sesc/AN, estando ainda perfeitamente conforme o previsto no Regimento Interno do TCU, especificamente quanto ao disposto no inciso II do parágrafo 1.º do art. 210.
12. Porém, diverge-se das propostas de encaminhamento da Unidade Técnica, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I

13. De início, há que se ressaltar que o fundamento para a imputação do débito, aos responsáveis, é o sobrepreço de itens das planilhas orçamentárias dos respectivos contratos.
14. Embora todas as várias irregularidades identificadas nesses autos possam ter como origem falhas no planejamento da obra, pelas quais, a princípio, o presidente da organização poderia ser responsabilizado, não há, nos autos, qualquer indício de ligação ou de envolvimento diretos desse gestor com as planilhas orçamentárias dos diversos contratos que contém os referidos sobrepreços.
15. Obviamente, não seria mesmo de se esperar que a esfera de abrangência da atuação do presidente de uma entidade de âmbito nacional incluísse o exame pormenorizado de planilhas orçamentárias de contratos de obras, capaz de detectar detalhes de preços majorados e que conduziram a sobrepreços no valor total dos contratos da ordem de 3 a 15% (peça 37, p. 15).
16. Portanto, quanto a sua reponsabilidade sobre o dano identificado, merecem acolhidas as alegações de defesa do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, restando não acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelas empresas envolvidas (peça 13).
17. Não obstante, por ser este feito uma prestação de contas ordinária, não caberia aqui o julgamento isolado das contas das empresas em questão, devendo esta apreciação se dar em sede da tomada de contas especial originária do feito, no TC 015.981/2001-2, razão pela qual se propõe o desapensamento deste do TC 013.634/2003-3, para o julgamento da matéria.
18. Impende registrar que, dado o decurso de mais de 13 anos desde os fatos inquinados, descaberia a citação de outros eventuais responsáveis, por incidência da preclusão, por analogia ao previsto no inciso II do art. 6º, da IN-TCU 71/2012, razão pela qual se deixa de propor nesse sentido.

II

19. Quanto às irregularidades identificadas nos autos, relativas ao exercício de 2004, e pelas quais o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos foi ouvido em audiência por meio do Ofício 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2 (peça 5, p. 3), observa-se que, conforme alegado em suas razões de justificativa (peça 5, p. 49) e conforme transcrito no item 3 acima, as descrições das ocorrências imputadas ao

responsável foram por demais genéricas, sem identificar e contextualizar sobre quais fatos especificamente se referiam e sobre os quais o responsável devia se justificar.

20. Vê-se que nos itens I, II e III não há qualquer menção aos contratos ou procedimentos, nem exemplos de contratos ou procedimento, nem sequer eventuais referências aos itens da instrução que originou a audiência. Na referida instrução, inclusive, não há referências explícitas dos procedimentos, do exercício de 2004, aos quais a audiência se refere.

21. De fato, somente nos autos do TC 015.981/2001-2, mais especificamente no relatório de auditoria da Secob (p.ex. fls. 673 e 856 daqueles autos) é possível encontrar alguma referência a casos específicos de fatos irregulares (descritas na audiência) ocorridos em 2004.

22. Com isso, mesmo sabendo que as irregularidades se referiam a fatos ocorridos em 2004, o responsável não tinha como localizar nos próprios autos deste feito as referências e contextualizações necessárias para preparar uma defesa competente.

23. Exatamente o mesmo não se pode afirmar com relação aos itens IV e V do referido ofício de audiência, pois eles trazem referência ao Contrato 67/084, onde ocorreram as irregularidades descritas, a qual o responsável não trouxe, em suas razões de justificativa (peça 5, p. 48-60), elementos que pudessem afastar a irregularidade ou sua culpa, conforme bem analisado nas instruções (peças 13 e 37).

24. Não obstante, embora houvessem nos autos vários outros contratos identificados com as mesmas irregularidades (p.ex. 44/2003 – fls. 673 e 856 do TC 015.981/2001-2), não se poderia imputá-los ao responsável, pois não constaram do ofício de audiência nem foram referenciados para a instrução originária da audiência.

25. Tão pouco se poderia promover nova audiência do responsável, para sanar as impropriedades daquela, pois estaria fulminada pela prescrição decenal da pretensão punitiva a cargo do TCU, prevista no art. 205 do Código Civil, já reconhecida pela Corte de Contas, na sessão extraordinária de 8/6/2016, mediante o Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, com termo inicial na data da ocorrência da irregularidade sancionada e interrupção na data do ato que ordenar a citação.

26. No caso concreto, à luz do novel entendimento firmado sobre a matéria, observa-se que houve a prescrição da pretensão punitiva, haja vista que as irregularidades ocorreram no exercício de 2004 (época da celebração dos aditivos e procedimentos maculados) passados, agora, mais de dez anos das ocorrências.

27. Também não seria razoável desaprovar essas contas anuais do gestor com base nas duas únicas irregularidades processualmente imputáveis, e relativas a um único contrato.

28. Ademais, embora essas irregularidades tenham origem nos mesmos fatos geradores, qual seja as falhas no planejamento, divirjo da análise da Unidade Técnica que conclui pelo não cabimento de aplicação de multa nestes autos (item 8 acima), pois mesmo com a mesma origem de ocorrências de outros exercícios financeiros, as diferentes irregularidades são condutas distintas, efetivadas no exercício de 2004 e pelas quais o gestor deve ser sancionado.

29. Assim, só resta repassar a apreciação do mérito dessas irregularidades identificadas no Contrato 67/084, para o julgamento do TC 015.981/2001-2, para o qual se propõe seu desapensamento, para rejeitar suas razões de justificativa e, no mérito, julgar suas contas irregulares, aplicando-lhe a multa prevista no inciso I do art. 58 da Lei 8.443/92.

30. Portanto, dissentindo parcialmente da proposta da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta-se, no mérito, propondo que o Tribunal:

- a) negue provimento ao Recurso de Revisão, com fulcro no art. 32, inciso III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c com arts. 277, inciso IV, e 288, inciso III, do Regimento Interno/TCU, mantendo inalterado o Acórdão 2.137/2006-TCU-2ª Câmara quanto ao mérito das contas em relação ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos;
- b) acolha as razões de justificativa do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, quanto aos itens I, II e III da respectiva audiência, e as rejeite em relação aos itens IV e V da mesma

- audiência, repassando a apreciação do mérito para o julgamento da tomada de contas especial no TC 015.981/2001-2;
- c) acolha as alegações de defesa do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, afastando sua responsabilidade sobre o débito apurado nesses autos;
 - d) rejeite as alegações de defesa apresentadas pelas empresas Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda., repassando o julgamento pela irregularidade das contas dessas empresas para o processo de tomada de contas especial, no TC 015.981/2001-2, para a imputação dos débitos apurados na forma da instrução técnica (peça 37, p. 18-20) e aplicação individual da multa proporcional ao débito;
 - e) determine o desapensamento do TC 015.981/2001-2 em relação ao TC 013.634/2003-3, apreciação das contas dos responsáveis em tela, para a responsabilização do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, quanto as irregularidades aqui identificadas, aplicando-lhe a multa do inciso I do art. 58 da Lei 8.443/92, e responsabilização das referidas empresas quanto ao débito apurado, aplicando-lhes individualmente a multa prevista no art. 57 do mesmo diploma legal.

Ministério Público, 15 de março de 2018.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral