

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 013.538/2005-3 [Apenso: TC 010.194/2004-9].

Natureza: Recurso de Revisão (Prestação de Contas).

Entidade: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional.

Responsáveis: Abram Abe Szajman (001.214.108-97); Antônio José Domingues de Oliveira Santos (014.706.557-72); Infracon Construtora e Incorporadora Eireli (02.329.639/0001-40); João Carlos Gomes Roldão (261.617.707-25); Luís Fernando de Mello Costa (180.811.187-72); Maron Emile Abi-abib (030.228.541-53); Renato Rossi (001.285.626-68).

Recorrente: Ministério Público junto ao TCU.

Representação legal: Antônio Perilo Teixeira Netto (OAB/DF 21.359) e outros, representando Antônio José Domingues de Oliveira Santos e Serviço Social do Comércio - Administração Nacional; José Maria Aquino Genaro e Marcilon David de Moraes, representando Infracon Construtora e Incorporadora Eireli.

SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES COM IMPACTO NEGATIVO NA GESTÃO. PROVIMENTO DO RECURSO PARA TORNAR INSUBSISTENTE O JULGAMENTO ANTERIOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, CONDENAÇÃO EM DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA AOS ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Em exame, recurso de revisão interposto pelo MPTCU contra o Acórdão 2.137/2006-TCU-2ª Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas de gestor do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac/AN), em decorrência de indícios de sobrepreço em obra realizada no centro administrativo daquela entidade, posteriormente verificados.

2. A matéria foi submetida em duas oportunidades ao exame da Secretaria de Controle Externo no estado do Rio de Janeiro, tendo em vista a apresentação de novos elementos pelo responsável. Adoto como relatório as referidas manifestações, transcritas em sequência, (peça, 13, p. 3-38, e 37), que contaram com o aval dos titulares do corpo diretivo daquela unidade especializada (peças 13, p. 39 e 40, 38 e 39):

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão impetrado pelo MP/TCU contra o Acórdão 2.137/2006-TCU-2C em decorrência de novos fatos apurados no processo de representação TC 015.981/2001-3, formulada pela Secex/RJ, convertida em Tomada de Contas Especial (TCE) pelo Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, em virtude de indícios de sobrepreço apontados na obra do Centro Administrativo do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Nacional

(Senac/AN) e do Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (Sesc/AN), inicialmente denominada Centro de Tecnologia Educacional do SENAC, na Barra da Tijuca - Rio de Janeiro/RJ.

2. A empresa Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. não apresentou razões de justificativa nestes autos, contudo, aproveitam-se as razões de justificativa apresentadas por ela referente aos mesmos fatos no TC 011.286/2005-5 (processo de contas do exercício de 2004 do SESC).

3. Este processo de contas de 2004 do Senac/AN foi reaberto em decorrência de novos fatos apurados no processo de representação TC 015.981/2001-3, formulada pela Secex/RJ, convertida em Tomada de Contas Especial (TCE) pelo Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, em virtude de indícios de sobrepreço apontados na obra do Centro Administrativo do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Nacional (Senac/AN) e do Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (Sesc/AN), inicialmente denominada Centro de Tecnologia Educacional do SENAC, na Barra da Tijuca - Rio de Janeiro/RJ.

4. O Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário determinou que a Secex-RJ promovesse a citação do Sr. Antonio de Oliveira Santos, na condição de Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc e Senac, solidariamente com a empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda., em decorrência do sobrepreço de 38% constatado no Contrato 001/02, de 44% constatado no Contrato 27/02, e de 26% constatado no Contrato 38/2003, e solidariamente com a empresa COGEFE Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda., em decorrência do sobrepreço de 18,05% constatado no Contrato 44/2003, pelos pagamentos realizados em 2003.

5. Seguem abaixo os valores históricos correspondentes aos percentuais de sobrepreço apontados:

Contrato	Empresa Contratada	Percentual de Sobrepreço	Valor (R\$)	Vigência do Contrato	Relatório da Secob	Planilha de cálculo
01/2002	Infracon	38%	515.563,18	out/2002 a fev/2004	fls. 316, v.1, parágrafo 90	fls. 163/164, anexo 1
27/2002	Infracon	44%	509.029,69	fev/2003 a mar/2004	fls. 321, v. 1, parágrafo 118	fls. 371/372, anexo 1
44/2003	Cogefe	18,05%	396.358,59	jul/2003 a jun/2004	fls. 326, v. 1, parágrafo 145	fls. 899/901, anexo 1
38/2003	Infracon	26%	1.330.898,94	set/2003 a mar/2004	Fls. 328, v. 1, parágrafo 145	fls. 1206/1206a, anexo 1

6. Esses contratos foram objeto de pagamentos realizados nos exercícios de 2002, 2003 e 2004. Contudo, as contas de 2002 e 2004 encontravam-se julgadas. O Ministério Público junto ao TCU interpôs Recursos de Revisão contra os Acórdãos nº 2.728/2004-TCU-1ª Câmara, nº 2.032/2005-TCU-1ª Câmara, nº 2.609/2004-TCU-1ª Câmara, e nº 2.137/2006-TCU-2ª Câmara, referentes às contas de 2002 e 2004 do Senac/AN, e 2002 e 2004 do Sesc/AN, respectivamente. Todos os recursos foram conhecidos (fl. 12 do Anexo 2 do TC 013.634/2003-3, fl. 13 do Anexo 2 do TC 011.286/2005-5, e fl. 13 do Anexo 1 do TC 013.538/2005-3) e as respectivas contas reabertas, com exceção das contas de 2002 do Sesc/AN (TC 013.644/2003-0). As contas de 2003 encontravam-se abertas e foram sobrestadas pelo Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário (TCs 010.117/2004-0 e 010.475/2004-0).

7. As contas de 2002 do Sesc/AN deixaram de ser reabertas devido ao recurso de revisão ter sido considerado intempestivo, e, com isso, não preencher os requisitos de admissibilidade, conforme Acórdão nº 755/2010-TCU-Plenário.

8. O Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário determinou o apensamento do processo de Tomada de Contas Especial – TC 015.981/2001-2 ao TC 013.634/2003-3 e, por cópia, aos TC 010.117/2004-0 e TC 010.475/2004-0, mantendo-se o sobrestamento destes dois últimos processos, até o julgamento dos recursos de revisão.

9. A Secex/RJ propôs o apensamento provisório dos processos TC 013.538/2005-3 e TC 011.286/2005-5 ao TC 013.634/2003-3 (despacho à fl. 14 do Anexo 1), de modo a permitir uma apresentação conjunta dos recursos, nos termos do parágrafo 6º do art. 288 do RI/TCU. Contudo, não houve autorização no despacho do Ministro-Relator (fl. 15 – Anexo 1).

10. Na presente instrução analisam-se as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac, e pela empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda., em resposta às audiências e citações promovidas pela Secex-RJ, por meio dos Ofícios nº 119, 121, 122, 126, 673 e 1288/2011-TCU/SECEX-RJ-D2.

11. Por meio do Ofício nº 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2 foi promovida a audiência do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac, para que apresentasse as 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 747/98;

IV - Aditamentos superiores a 25% nos contratos 1/2002, 2/2002, 4/2002, 6/2002, 14/2002, 23/2002, 24/2002, 25/2002, 27/2002, 28/2002, em 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.

12. Com relação ao débito, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e a empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. foram citados, por meio dos Ofícios nº 121 e 122/2011-TCU/SECEX-RJ-D2, respectivamente, pelos seguintes valores referentes ao exercício de 2004 do SENAC:

- sobrepreço de 38% no Contrato 1/2002:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 10.003,40	20/02/2004
R\$ 10.365,33	30/03/2004

- sobrepreço de 44% no Contrato 27/2002:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 31.227,61	20/02/2004
R\$ 263.213,90	20/02/2004
R\$ 54.844,26	17/03/2004
R\$ 17.754,52	13/04/2004
R\$ 7.379,15	07/05/2004
R\$ 15.715,26	28/06/2004

- sobrepreço de 26% no Contrato 38/2003:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 58.001,17	20/02/2004
R\$ 164.988,40	15/03/2004
R\$ 258.932,34	13/04/2004
R\$ 118.055,32	12/05/2004
R\$ 61.597,92	17/06/2004
R\$ 138.100,70	17/06/2004
R\$ 51.512,45	29/06/2004
R\$ 11.183,35	29/06/2004
R\$ 20.254,25	18/08/2004
R\$ 153.876,87	18/08/2004
R\$ 122.117,65	21/12/2004

13. E com relação ao débito, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos foi citado pelo Ofício 121/2011-TCU/SECEX-RJ-D2 e a empresa Cogefe Engenharia Comercio e Empreendimentos Ltda. foi citada, por meio dos Ofícios nº 126, 673 e 1288/2011-TCU/SECEX-RJ-D2. Ambos foram citados solidariamente pelos seguintes valores, referentes ao exercício de 2004 do SENAC:

- sobrepreço de 18,05% no Contrato 44/2003:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 99.132,62	23/01/2004
R\$ 71.847,74	20/02/2004
R\$ 33.710,10	19/03/2004
R\$ 27.999,80	28/04/2004
R\$ 10.231,14	20/05/2004
R\$ 1.127,28	29/06/2004
R\$ 34.285,21	29/06/2004
R\$ 14.461,02	24/11/2004

14. Os valores acima relacionados, nos parágrafos 12 e 13, decorreram da multiplicação dos valores pagos pelos percentuais de sobrepreço e por 0,50 (parcela de participação do Sesc na obra).

15. Na análise do contrato 1/2002, o percentual de 38% advém da divisão do valor total dos itens analisados, de R\$ 1.852.536,17, pelo valor desses mesmos itens sem o sobrepreço de R\$ 515.563,18, ou seja, R\$ 1.336.972,99, conforme o relatório que acompanhou o Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, *in verbis*:

90. Os itens anteriores são exemplificativos dos sobrepreços encontrados no contrato. Para a análise do todo, foram selecionados serviços correspondentes a 78,8% do total contratado. Não se encontrou referência de preços para os serviços 12.1 e 13.1. Após os aditivos, os valores representaram 58,2% do contrato. Não avaliamos os preços concernentes ao “Adendo contratual”, cuja justificativa foi o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Dos R\$ 1.852.536,17 analisados, encontramos um superfaturamento de R\$ 515.563,18, relativos à contratação de serviços acima do preço de mercado, representando um percentual considerável de 38% de sobrepreço. A planilha de cálculo encontra-se às fls. 163/164, anexo 1.

16. No caso do contrato 27/2002, o percentual de 44% decorreu de metodologia diferente dos demais contratos, pois advém da divisão do valor do sobrepreço calculado, de R\$ 509.029,69, pelo total dos itens analisados, de R\$ 1.154.705,70, conforme planilha às fls. 371/372 do Anexo 1 do TC 015.981/2001-3. Com isso, não cabe ajuste nos valores questionados.

17. Na análise do contrato 38/2003, o percentual de 26% advém da divisão do valor total dos itens analisados, de R\$ 6.403.176,20, pelo valor desses mesmos itens sem o sobrepreço de R\$ 1.330.898,94, ou seja, R\$ 5.072.277,27, conforme o relatório que acompanhou o Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, *in verbis*:

145. De acordo com a metodologia descrita acima e conforme a planilha constante às fls. 1206 e 1206.a do anexo 1, foram verificados os preços de itens que somaram o montante de R\$ 6.403.176,20. A soma encontrada para esses mesmos itens usando os preços referência foi de R\$ 5.072.277,27. Logo, o sobrepreço encontrado, para a amostra considerada, foi de R\$ 1.330.898,94 (percentual de sobrepreço igual a 26%).

18. E no contrato 44/2003, o percentual de 18,05% advém da divisão do valor total dos itens analisados, de R\$ 2.592.359,08, pelo valor desses mesmos itens sem o sobrepreço de R\$ 396.358,59, ou seja, R\$ 2.196.000,49, conforme o relatório que acompanhou o Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, *in verbis*:

67. [...] Dos R\$ 2.592.359,08 analisados, encontramos um sobrepreço de R\$ 396.358,59, com um superfaturamento de 18,05%. [...]

19. Portanto, os valores devidos pelos responsáveis devem ser ajustados para esta metodologia de cálculo. Com isso, os valores acima relacionados para efeito de débito passam a ser os seguintes:

- sobrepreço de 38% no Contrato 1/2002:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50% (P)	Superfaturamento de 38% (S)
01 a 31/12/2003	20/02/2004	R\$ 52.649,46	R\$ 26.324,73	R\$ 7.248,83
01 a 31/01/2004	30/03/2004	R\$ 54.554,38	R\$ 27.277,19	R\$ 7.511,11

- sobrepreço de 26% no Contrato 38/2003:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50% (P)	Superfaturamento de 26% (S)
01 a 31/12/2003	20/02/2004	R\$ 446.162,84	R\$ 223.081,42	R\$ 46.032,67
01 a 31/01/2004	15/03/2004	R\$ 1.269.141,50	R\$ 634.570,75	R\$ 130.943,17
01 a 28/02/2004	13/04/2004	R\$ 1.991.787,22	R\$ 995.893,61	R\$ 205.501,86
01 a 31/03/2004	12/05/2004	R\$ 908.117,82	R\$ 454.058,91	R\$ 93.694,70
01 a 30/04/2004	17/06/2004	R\$ 473.830,16	R\$ 236.915,08	R\$ 48.887,24
1ª Medição do 3º TA	17/06/2004	R\$ 1.062.313,10	R\$ 531.156,55	R\$ 109.603,73
01 a 31/05/2004	29/06/2004	R\$ 396.249,63	R\$ 198.124,82	R\$ 40.882,90
2ª Medição do 3º TA	29/06/2004	R\$ 86.025,78	R\$ 43.012,89	R\$ 8.875,68
3ª Medição do 3º TA	18/08/2004	R\$ 77.900,98	R\$ 38.950,49	R\$ 8.037,40
01 a 30/06/2004	18/08/2004	R\$ 1.428.006,42	R\$ 714.003,21	R\$ 147.334,00

1ª Medição do 4º TA	21/12/2004	R\$ 772.929,31	R\$ 386.464,66	R\$ 79.746,67
---------------------	------------	----------------	----------------	----------------------

- sobrepreço de 18,05% no Contrato 44/2003:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50% (P)	Superfaturamento de 18,05% (S)
01 a 31/12/2003	23/01/2004	R\$ 1.098.422,38	R\$ 549.211,19	R\$ 83.975,11
01 a 31/01/2004	20/02/2004	R\$ 796.096,86	R\$ 398.048,43	R\$ 60.862,13
01 a 28/02/2004	19/03/2004	R\$ 373.519,16	R\$ 186.759,58	R\$ 28.555,78
01 a 31/03/2004	28/04/2004	R\$ 310.247,10	R\$ 155.123,55	R\$ 23.718,59
01 a 30/04/2004	20/05/2004	R\$ 113.364,41	R\$ 56.682,21	R\$ 8.666,78
01 a 31/05/2004	29/06/2004	R\$ 45.583,83	R\$ 22.791,92	R\$ 3.484,91
5º Termo Aditivo	29/06/2004	R\$ 379.891,52	R\$ 189.945,76	R\$ 29.042,96
01/06 a 31/07/2004	24/11/2004	R\$ 193.326,17	R\$ 96.663,09	R\$ 14.779,91

20. Para melhor esclarecimento da metodologia aplicada acima, segue a fórmula adotada:

$$\frac{P}{(P-S)} - 1 = \% \text{ de sobrepreço}$$

21. Esclarece-se que essa alteração decorrente da metodologia aplicada para a obtenção dos valores de citação não prejudicaram a defesa, nem a presente análise, pois a defesa e o exame se baseiam nas planilhas de cálculo que deram origem aos percentuais de superfaturamento.

II. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA E ALEGAÇÕES DE DEFESA

II.1.A - Sr. Antônio de Oliveira Santos

22. Nesta feita, o responsável apresentou suas razões de justificativa em resposta ao Ofício nº 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2, às fls. 232/244 do Volume Principal, consideradas como alegações preliminares, pois não adentram nos itens específicos questionados, mas remetem a discussão do assunto ao processo de representação TC 015.981/2001-2.

23. A análise específica dos itens questionados no ofício de audiência é realizada após o exame das "Alegações Preliminares" (subitens II.1.1.A a II.1.5.A) e baseia-se nas razões de justificativa apresentadas no processo de representação TC 015.981/2001-2 (Anexo 3), em resposta ao Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário.

24. Posteriormente às alegações preliminares do Sr. Antônio de Oliveira Santos encontra-se a análise de alegações preliminares apresentadas pela empresa Cogefe, às fls. 529/532 do Principal do TC 011.286/2005-5, referente aos mesmos fatos.

Alegações Preliminares

25. O responsável considera que o ofício de notificação limitou-se a questionamentos vagos, imprecisos e desprovidos de fundamento, e que não se referem ao exercício de 2004.

26. Considera que os itens I, II e III referem-se à totalidade da obra, e que a matéria está sendo tratada no TC 015.981/2001-2.

27. Argumenta que a notificação, sob a forma apresentada, configurou cerceamento à defesa, sob a alegação de que é impossível apresentar razões de justificativa sobre fatos não identificados ou contextualizados.

28. Infere que para permitir o exercício da ampla defesa dos itens I, II e III do ofício de notificação, deveria ter-se apontado exatamente quais foram as supostas modificações no projeto arquitetônico, os mais de duzentos contratos celebrados e as licitações fracionadas no exercício de 2004.

29. Reforça que todos os pontos questionados pela unidade técnica no ofício de notificação estão sendo amplamente analisados no TC 015.981/2001-2 e que o exame dos fatos no processo vai de encontro ao princípio da racionalidade administrativa configurando-se *bis in idem*.

30. Afirma que não constam nos autos informações sobre os questionamentos trazidos no Ofício 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2, assim como não foram contemplados pelo recurso de revisão interposto pelo MP/TCU.

31. Com base nisso conclui que a notificação em apreço carece de fundamento para subsistir, pois contraria o Regimento Interno do TCU e fere os princípios do contraditório e da ampla defesa e do devido processo legal. Por isso, deverá ser tornado sem efeito.

Análise

32. O Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário determinou o apensamento do processo de Tomada de Contas Especial – TC 015.981/2001-2 ao processo de contas de 2002 do Senac, TC 013.634/2003-3, no qual o defendente também é o responsável, tendo sido notificado pelos mesmos fatos, com a única diferença que se referiram ao exercício de 2003.

33. Ademais, o defendente assume no início da sua defesa que o recurso de revisão teve por motivação os fatos apurados no âmbito do TC 015.981/2001-2, no qual foi prolatado o Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, que promoveu a audiência do responsável pelos mesmos itens reproduzidos no Ofício nº 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2.

34. Destaca-se que o apensamento do processo TC 015.981/2001-2 ao processo TC 013.634/2003-3 foi feito em 11/10/2010, antes da expedição da respectiva notificação por meio do Ofício nº 119/2011-TCU/SECEX-RJ-D2 (31/01/2011).

35. A alegação de que o Recurso de Revisão do MP/TCU (fls. 001/005 – Anexo 1) não contempla as informações inerentes aos questionamentos do referido ofício também não prospera, pois o recurso explicitamente se ampara no relatório e voto que acompanham o Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, os quais contêm detalhadamente as informações que embasam os questionamentos.

36. Portanto, não cabe razão o argumento de que houve cerceamento à defesa devido à falta de identificação dos fatos e/ou sua contextualização com os itens questionados na notificação.

37. Quanto a alegação acerca da economia processual esclarece-se que o rito processual adotado ampara-se na Questão de Ordem aprovada pelo Plenário do Tribunal (Anexo IV da Ata nº 25, publicada em 26/06/2009), conforme já explicado no Despacho às fls. 485/489 do Volume Principal do TC 015.981/2001-2.

38. Com relação à configuração de *bis in idem*, cabe considerar que os pagamentos e atos questionados referem-se a diferentes exercícios, o que descaracteriza esse argumento apresentado pelo defendente.

Alegações Preliminares quanto à responsabilização (fls. 237/243 – Volume Principal)

39. O responsável informa que ocupava à época dos fatos, e ainda ocupa, o cargo de Presidente da Confederação Nacional do Comércio e, por consequência, do Departamento Nacional do SESC e do SENAC.

40. Assim, defende que, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, torna-se impossível a participação do gestor em todos os atos praticados por funcionários no âmbito das entidades.

41. Alega que não participara diretamente dos atos operacionais da obra em questão.

Análise

Não cabe a alegação de que na condição de presidente do Departamento Nacional do SESC e do SENAC de forma cumulativa com a presidência da Confederação Nacional do Comércio o responsável não participara da obra em análise.

42. Primeiramente, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos foi o signatário dos contratos e aditivos objetos de audiência e citação. Ademais, os principais fatos apontados, de falta de planejamento global prévio, assim como fracionamento do objeto em diversas contratações por convite e/ou dispensa, atingem o nível de decisão gerencial da presidência das Administrações Nacionais do SESC e SENAC.

43. A falta de planejamento global prévio se evidencia pelas inúmeras modificações no projeto arquitetônico no decorrer da obra, ocasionando gastos excessivos com demolições, repinturas e reformulações de projeto, assim como na necessidade de celebração de mais de duzentos contratos para a execução da obra em tela.

44. Ressalte-se que os custos da obra objeto das contratações em análise somava cerca de R\$ 167 milhões, em valores atualizados até fevereiro de 2006, cuja relevância merecia especial atenção do dirigente.

45. Logo, não procede a exclusão de responsabilidade do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos decorrente do seu posto de presidente das Administrações Nacionais do SESC e SENAC em acúmulo à presidência da Confederação Nacional do Comércio.

II.1.1.A - Inúmeras modificações no projeto arquitetônico no decorrer da obra

46. O responsável informa que a obra permaneceu paralisada de 26/10/98 a 17/1/2000. Antes disso foram realizados serviços de tratamento do solo, estaqueamento, infraestrutura e superestrutura.

47. Após a retomada da obra, o projeto foi atualizado para a implantação da administração nacional do SENAC.

48. Em 1/9/2002, o SESC adquiriu 50% da obra. Com isso, houve substanciais modificações nos projetos para atendimento das necessidades do SESC.

49. Os gestores decidiram prorrogar os contratos em andamento e incluir neles as alterações em vez de realizar novas contratações.

Análise

50. Não obstante as alterações de destinação da obra decididas ao longo da sua execução, pela análise detida dos aditivos, conforme alguns exemplos descritos adiante, verificou-se diversas alterações ocorridas em função de falta de planejamento, tal como a não previsão de castelo d'água para o contrato de instalações hidrossanitárias.

51. As justificativas apresentadas acerca das mudanças de destinação da obra mitigam em parte a gravidade do conjunto de alterações verificadas nos contratos, contudo, não a saneiam, pois, conforme análise acerca dos aditivos, adiante, foram constatadas várias alterações decorrentes de falta de planejamento prévio às contratações.

II.1.2.A - Celebração de mais de duzentos contratos

52. O responsável alega que buscou o Princípio da Economicidade ao celebrar diferentes contratos para diferentes parcelas das obras.

53. Ele informa que as licitações foram ocorrendo à medida do término dos projetos de atualização e de adaptação à nova destinação.

Análise

54. O fato de se promover diferentes contratações à medida que os projetos eram finalizados reforça o apontamento de que a obra foi executada e paga sem que houvesse um planejamento global prévio da obra como um todo, o que, por óbvio, resultou em onerosidades decorrentes de constantes alterações e reconstruções, pois sequer havia possibilidade de se proceder a análise de interferência entre as diferentes etapas, já que uma etapa era contratada e executada sem que houvesse projeto das etapas subsequentes da mesma obra.

55. Portanto, os fatos analisados comprovam graves falhas no planejamento global da obra, que resultaram em prejuízos para o SESC e o SENAC em função de reconstruções, demolições de serviços recém-construídos, aditivos decorrentes de acréscimo de Administração Local das empresas contratadas devido às prorrogações de prazo para espera de definição dos projetos, superação do limite legal de 25% em diversos contratos. Tal fato ampara a proposição de multa ao responsável pela falha de planejamento global prévio.

II.1.3.A - Fracionamento de licitações

56. O responsável defende que o fracionamento de obras e serviços se vincula a aspectos técnicos, considerados economia de escala e economicidade, e que, dessa forma, a programação total de uma obra não impede o parcelamento quando uma única licitação não for técnica e economicamente mais recomendável, em homenagem ao princípio da eficiência.

57. Argumenta que considerando o porte da obra, houve a divisão em licitações de diversas modalidades, em consonância com a Resolução SENAC 801/2001, visando à obtenção do melhor custo/benefício para as Entidades.

58. Alega que os fracionamentos ocorridos no caso em tela preservaram a integralidade qualitativa dos objetos a serem executados, sem fragmentá-los ou desnaturá-los.

59. Informa que o total das despesas com obras, corrigido até fevereiro de 2006, foi de R\$ 149.069.635,93, sendo R\$ 73.999.048,43 de obras internas, R\$ 45.060.100,60 de obras externas e R\$ 30.010.486,89 em equipamentos.

60. Com isso, o defendente conclui que não foi proporcionado qualquer prejuízo, tendo em vista que a obra foi concluída dentro do prazo determinado pelas direções do Sesc/Senac e gerou economia total de aproximadamente R\$ 6,3 milhões, como se pode verificar no mapa resumo às fls. 137/139 do Anexo 3.

Análise

61. No caso em tela, em que a obra na sua totalidade é o objeto licitado, a modalidade de concorrência pública deveria ter sido adotada para todas as licitações. Isso não ocorreu. Na verdade, foram realizadas não só concorrências, mas também inúmeros convites para a construção do complexo SESC -SENAC/RJ, caracterizando, portanto, o fracionamento dessa obra.

62. Conforme apontado no relatório que acompanhou o Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, foram realizadas dezenas de dispensas de licitação, e uma quantidade enorme de convites, lembrando-se que foram firmados mais de 200 contratos para a realização da obra do SESC/SENAC.

63. Logo, resta corroborada a conclusão do relatório do Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, de que foi violado o art. 7º das Resoluções 801/2001 e 845/2006 do SENAC, *in verbis*:

Art. 7º - O parcelamento de obras, serviços e compras não ensejará a dispensa de licitação por valor, exceto quando o somatório das parcelas não ultrapassar o limite estabelecido nos incisos

I, alínea “a”, e inciso II, alínea “a” do artigo precedente, nem descaracterizará a modalidade de licitação pertinente.

II.1.4.A - Aditamentos superiores a 25%

64.O responsável alega que os aditivos contratuais superiores a 25% foram autorizados pelo Departamento Jurídico da Entidade, propostos com o intuito de zelar pelos princípios da finalidade, economicidade e razoabilidade.

65.Defende que a realização de nova licitação para o término dos serviços acarretaria um risco de execução não satisfatória do objeto, bem como dificultaria o entrosamento entre as equipes e a responsabilização dos contratados em decorrência de serviços realizados sem observar a boa técnica.

66.Argumenta que apesar de os Serviços Sociais Autônomos não estarem sujeitos aos dispositivos da Lei nº 8.666/93, traz a colação, por analogia, a Decisão nº 215/1999-TCU-Plenário, acerca do limite legal de 25%:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcioníssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;

67.Com isso, defende que o aditamento superior a 25% nos contratos apontados pela equipe de auditoria deve ser admitido, tendo em vista que a abertura de novo procedimento licitatório acarretaria prejuízo aos cofres das Entidades e atrasos ao andamento da obra.

68.E conclui informando que a documentação juntada aos autos abarca todas as justificativas necessárias para os aditamentos superiores a 25% nos contratos em apreço.

Análise

69.Pela análise do objeto de diversos aditivos firmados, que extrapolaram o limite máximo permitido de 25%, constata-se que são decorrentes de falta de planejamento razoável. Por exemplo, nos aditivos do contrato n. 44/2003 constavam serviços de demolição de paredes recém-

construídas. Isso é uma clara demonstração de falta de planejamento. Outro exemplo dessa natureza no aditivo desse contrato foi a inclusão da execução de um castelo d'água. Um planejamento mínimo de um objeto que incluía a parte de instalações deveria prevê-lo desde o início, ao invés de se descobrir a sua necessidade ao longo da execução contratual. Além de diversas alterações no encaminhamento das tubulações de instalações hidrossanitárias ao longo da obra.

70. Tudo isso comprova que a extrapolação do limite legal dos aditivos decorreu de graves falhas de planejamento antes da contratação e essas situações não se enquadram nas condições estabelecidas na Decisão nº 215/1999-TCU-Plenário.

II.1.5.A - Utilização da Modalidade Licitatória Convite

71. O defendente informa que a Resolução SENAC 801/2001 estabelece o limite de R\$ 600 mil para a realização de licitação modalidade convite e considera que a equipe se equivocou ao considerar os aditivos dos contratos para análise da modalidade de licitação aplicável, argumentando que não se pode falar em utilização indevida da modalidade convite, eis que o valor dos contratos 033/003, 62/003 e 43/003 correspondem, respectivamente, a R\$ 584.516,85, R\$ 549.457,16 e R\$ 526.504,60.

72. Com isso, o responsável defende que a tese de utilização de modalidade indevida de licitação não se sustenta, tendo em vista que não foi ultrapassado o limite imposto pela Resolução SENAC 801/2001, sendo absurda a consideração do valor dos aditivos, eis que inexistentes e imprevisíveis à época da realização do certame.

Análise

73. A adoção de convites para parcelas de uma obra cujo valor total se enquadraria na modalidade concorrência já configura, por si só, na irregularidade de fracionamento, analisada no item III.1.3.A. Contudo, há o agravante da superação dos valores contratuais do limite máximo normativo previsto para a modalidade convite. Essa superação decorreu da celebração de diversos aditivos contratuais.

74. Conforme análise nos itens anteriores, constata-se que grande parte desses aditivos foram necessários em função de grave falha no planejamento da obra, a exemplo de correções de serviços executados, alterações posteriores de projeto e inclusão de itens não previstos. Portanto, apesar dessa ocorrência trata-se de irregularidade por si só, acaba abrangida, mesmo que indiretamente, pelo fracionamento, pois a modalidade correta já deveria ter sido a concorrência.

III.1.B – Cogefe

III.1.1.B – Prescrição do Débito

75. A empresa argumenta que se passaram mais de 5 anos da data dos pagamentos (ocorrências) para a data da respectiva citação do defendente, o que implica prescrição. Para tanto, apresenta como amparo o art. 1º do Decreto 20.910/32, que diz: “Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados do ato ou fato do qual se originaram.”

76. E complementa citando uma decisão do STJ, com base nesse decreto, decidindo que o prazo prescricional de ressarcimento se limita a prazo inferior a 5 anos quando não houver previsão de prazo menor que o quinquenal.

Análise

77.Quanto ao prazo prescricional da dívida, o Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932, deixa claro, em seu art. 1º, que a prescrição quinquenal se aplica somente a dívidas passivas, de natureza diversa do débito imputado pelo TCU, que se trata de dívida ativa.

78.Com relação à prescrição dos débitos imputados por este Tribunal, cabe reproduzir trecho do Voto que acompanhou o recente Acórdão 1.839/2011-TCU-Plenário:

No que se refere à prescrição, o Tribunal deixou assente, nos autos do TC-005.378/2000-2 que tratou de incidente de uniformização de jurisprudência relativo ao tema, por meio do Acórdão 2709/2008-Plenário, que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Igualmente, esse foi o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, DOU de 10/10/2008.

79.Portanto, fica claro que não procede a prescrição alegada pela empresa Cogefe.

II.2 – DÉBITO – OFÍCIOS 121 e 122/2011-TCU/SECEX-RJ-D2

80.Por meio dos Ofícios 121 e 122/2011-TCU/SECEX-RJ-D2 houve a citação com relação aos débitos decorrentes dos contratos 01/2002, 27/2002 e 38/2003, analisados adiante.

81.As alegações de defesa do Sr. Antônio de Oliveira Santos encontram-se às fls. 206/219 do Principal destes autos. Aproveitaram-se na análise as alegações apresentadas em resposta ao Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, que se encontram no Anexo 3 do TC 015.981/2001-2.

82.As alegações da empresa Infracon encontram-se às fls. 001/482 do Anexo 3 destes autos.

II.2.1 - CONTRATO 01/2002

II.2.1.A - Sr. Antônio de Oliveira Santos

83.O responsável alega que, com a finalidade de comprovar a adequação dos preços ao mercado, foram utilizadas planilhas comparativas de custos, com base em índices oriundos do EMOP, FGV, SCO-RIO, Editora PINI, e Boletim de Custos.

84.Com relação ao indício de sobrepreço de 38% indicado no Contrato 001/02, referente a serviços de impermeabilização de lajes, calhas e isolamento térmico sobre lajes, defende que a composição de custos utilizada pela equipe de auditoria está equivocada.

85.Argumenta que segundo o relatório, o preço foi resultante da aplicação de chapisco mais vassourada, regularização de superfície, manta 3mm, novamente chapisco e proteção mecânica. E ressalta que a sequência correta para a realização dos serviços de impermeabilização e isolamento térmico foi executada, em atendimento às especificações do fabricante:

- Item 6.1 - Impermeabilização de lajes e calhas:

- 1) Chapisco sobre superfície de lajes e calhas;
- 2) Argamassa de regularização traço 1:3, espessura 3 cm;
- 3) Manta impermeabilizante de 3mm de espessura;
- 4) Manta bidim OP20;
- 5) Chapisco sobre bidim para aderência da proteção mecânica;
- 6) Proteção mecânica de argamassa, cimento e areia traço 1:3 na espessura 3 cm com caimento de 1%.

- Item 6.7 – Isolamento térmico de calhas e lajes expostas:

- 1) Fornecimento e colocação de chapas de isopor (poliestireno expandido) de 5 cm;
- 2) Emulsão hidro-asfáltica em juntas para fixação das chapas de isopor;
- 3) Proteção mecânica confeccionada com argamassa de cimento e areia traço 1:3 na espessura de 5 cm armada com tela Telcon Q138 com caimento de 1%.

86.Com isso, tenta demonstrar que a proteção mecânica relativa ao item 6.1 fez-se necessária em função da impossibilidade de colocação do isopor diretamente sobre a manta bidim e impermeabilizante, pois acarretaria danificação da impermeabilização, o que invalidaria a afirmação da equipe de auditoria no item 89 do relatório, de que o piso em argamassa armada não foi considerado visto que representa uma proteção mecânica já inclusa no preço do item 6.1.

87.Por fim, com o intuito de comprovar a inexistência de sobrepreço, informa que foi realizada outra cotação, com orçamento de duas empresas, levando-se em conta os preços unitários apurados à época, concluindo-se que ao invés de sobrepreço houve economia de R\$ 63.757,59, conforme planilhas às fls. 197/209 do Anexo 3.

88.Quanto à cobertura de policarbonato, o responsável, à fl. 193 do Anexo 3, argumenta que o valor indicado pelo auditor com base na Revista Construção e Mercado é relativo a preços médios, não considerando a qualidade devida para uma obra do porte da Instituição Sesc/Senac e não atendendo às especificações do edital.

89.Alega que o preço do material policarbonato não é, de forma alguma, o indicado nas revistas de construção, ou SINAPI, ou mesmo PINI, de R\$ 46,00/m². Informa que as chapas encontradas no mercado são nas dimensões de 1050 ou 2100 mm x 6000 mm, e muito menos na cor escolhida para a obra (policarbonato GE ou Bayer Lexan Thermoclear 6 mm na cor bronze fornecido pela Day Brasil), emvez de Cristal, conforme a revista.

90.Acrescenta ainda que se referem somente às chapas, não incluindo os acessórios, como: alumínio de vedação, rufos, parafusos, borrachas de vedação neoprene, silicone etc. e sem considerar também a mão-de-obra e para preços com pagamento à vista, sem contar o BDI da empresa muito menos quando esta empresa terceirizou o serviço à empresa especializada, repassando os valores para o custo do Senac indicada pelo distribuidor (Day Brasil), para obter a garantia do fornecimento e instalação.

91.Alega que o preço indicado nas revistas são preços médios (base) incluindo produtos de 1^a, 2^a e 3^a categoria. No caso em pauta, o material posto na obra é de 1^a categoria (importado) para atender às necessidades de uma construção de qualidade e durabilidade.

92.Conclui afirmando que se pode ver que o valor total incluindo acessórios, instalação, transportes, impostos, mão de obra especializada etc., perfaz um total coerente com o que foi contratado.

93.Com relação à análise do Contrato nº 001/02, à fl. 201 do Anexo 3, infere que os preços apresentados pelo auditor não incluem o BDI, e justifica que isto pode ser constatado pela comparação dos preços da Emop com os preços do Sinapi, cuja composição se baseia nos insumos Emop.

94.Menciona que o auditor encontrou um valor de R\$ 1.852.536,17 como total analisado da empresa Infracon, entretanto, se aplicada a mesma coerência de cálculo para a obtenção do total a que se refere, o valor correto seria R\$ 1.911.882,00, incluindo o item alvenaria. A pintura imunizante não foi considerada no item madeiramento para telha de aço conforme especificação.

95.Informa que os preços unitários apurados na época, conforme comprovado pelas composições em anexo, levaram os responsáveis a fazer uma reanálise destes itens e verificar que em vez de sobrepreço de R\$ 515.563,17, na realidade, houve economia de R\$ 63.757,59 a favor do Sesc/Senac, e sendo assim, conclui que foi muito oportuna a colocação do auditor no item 90 fls. 316, pois permitiu ao defendente pesquisar e verificar, mais uma vez, que deu economia ao Sesc/Senac.

Análise

96.A alegação de que nos preços referenciais adotados pela equipe de auditoria não se levou em conta o BDI não prospera. A equipe de auditoria adotou BDI de 25% nos preços referenciais. A

diferença alegada pelos responsáveis entre os preços referenciais escolhidos por eles e os orçados pela equipe decorre de valores maiores escolhidos pelos responsáveis do SENAC a partir de outras fontes distintas das adotadas pela equipe.

97. Quanto ao preço da impermeabilização, o responsável alega que houve necessidade de se construir uma camada de proteção mecânica entre a impermeabilização e a proteção térmica. Este argumento não prospera, pois esta proteção somente se executa após o tratamento térmico. A manta bidim é que teria a função de separação entre o sistema de impermeabilização e a proteção térmica.

98. Portanto, só cabe considerar a proteção mecânica uma única vez, conforme procedido pela equipe de auditoria, pois não faz sentido ter duas proteções mecânicas, uma sobre a impermeabilização e outra sobre o isolamento térmico.

99. O responsável faz alegações acerca de supostas diferenças de qualidade do policarbonato, contudo não comprova qual foi o preço pago pelas telhas adquiridas para o atendimento do contrato 01/2002, de forma a comprovar que o preço pesquisado da Revista Construção e Mercado se encontra abaixo do custo da contratada.

100. Quanto ao policarbonato GE ou Bayer Lexan Thermoclear 6 mm na cor bronze fornecido pela Day Brasil, o preço adotado pela equipe de auditoria foi de R\$ 84,04/m², com base no orçamento-base do próprio SENAC (fl. 45 do Anexo 1), superior ao orçado pela empresa Tangran, que orçou em R\$ 81,80/m² (fl. 44 do Anexo 1), desclassifica pelo SENAC por critério de desclassificação não previsto legal e/ou normativamente.

101. Os responsáveis do SENAC informam que o valor de R\$ 84,04/m² corresponde ao custo unitário orçado sem BDI. Logo, nesse item, por uniformidade de critério, cabe aplicar o BDI de 25% no referencial da equipe de auditoria. Com isso, o preço unitário referencial desse item passa para R\$ 105,05/m², reduzindo o débito em R\$ 19.300,62.

102. Com relação ao imunizante, cabe incluir essa etapa no item do madeiramento. Com isso, o preço referencial orçado pela equipe de auditoria aumenta em R\$ 1,52/m² (código 55960 do SINAPI), mais R\$ 0,38/m² de BDI de 25%. Assim, o preço unitário referencial do item 2.1 – Madeiramento passa de R\$ 17,56 para R\$ 19,46/m², reduzindo o valor do débito em R\$ 9.971,87.

103. Destaca-se que o responsável pelo Senac deixou de contratar proposta de R\$ 1.743.104,16 (fl. 41 do Anexo 1 do TC 015.981/2001-2), ao desclassificá-la por critério não previsto legalmente ou normativamente. Para tanto, adotou o percentual que define o nível de precisão esperado de um projeto básico, aferível somente ao final da obra, definido pela alínea “f”, art. 3º, da Resolução nº 361/91 do Confea, de mais ou menos 15%.

104. Com isso, foi contratada a proposta da Infracon, por R\$ 2.350.000,00, abrindo mão de possível economia de R\$ 606.895,94.

105. Por fim, verifica-se que os representantes do SENAC buscaram outras fontes referenciais com preços mais elevados na tentativa de demonstrar a inexistência de sobrepreço. Contudo, os referenciais adotados pela equipe de auditoria, com base primordial no SINAPI, e subsidiariamente na TCPO, revista Construção Mercado e orçamento-base do SENAC, encontram-se consistentes, cabendo apenas alguns ajustes, no item 2.1 – Madeiramento, que reduz o débito calculado em R\$ 9.971,87 e no item 5.1.1 – Policarbonato, que reduz o débito em mais R\$ 19.300,62. Com isso, o débito passa de R\$ 515.563,17 para R\$ 486.290,68.

II.2.1.B – Infracon

106. A empresa Infracon apresenta novo orçamento dos itens objeto do contrato realizado por perito orçamentista, conforme a seguir:

TABELA COMPARATIVA DE PREÇOS

Item	Especificação	Un.	Valor (R\$)			
			Contrato	TCU	Avaliador	
					Com BDI	Sem BDI
2.1	Madeiramento para telha de aço	m ²	20,24	17,56	23,79	19,03
3.2.1	Emboço e reboco em paredes externas	m ²	17,22	11,66	24,19	19,35
5.1.1	Policarbonato tipo Lexan GE, Thermoclear, bronze, espessura 6 mm	m ²	196,57	84,04	208,62	166,90
4.1	Peitoril de granito	m	52,54	27,35	59,34	47,47
6.1	Impermeabilização de calhas e lajes de cobertura	m ²	51,00	47,16	59,01	47,21
6.2	Impermeabilização de lajes sob telhados	m ²	20,07	14,69	30,50	24,40
6.7	Isolamento térmico de calhas e lajes expostas	m ²	81,83	16,44	81,20	54,96
8.1	Alvenaria de tijolo ½ vez	m ²	27,26	18,16	29,72	22,86

107. Os preços acima orçados pelo perito avaliador encontram-se acompanhados pelas respectivas composições, as quais são objeto de análise nesta instrução.

Análise

108. Com relação ao item 2.1 – Madeiramento, na análise das alegações do gestor responsável pelo SENAC concluiu-se pela necessidade de incluir a imunização do madeiramento. Com isso, o preço referencial desse item foi elevado de R\$ 17,56/m² para R\$ 19,46/m².

109. No presente caso, o responsável mistura os preços unitários dos insumos do SINAPI com a composição da TCPO, resultando em preço unitário maior. Contudo, o referencial oficial adotado para análise dos orçamentos contratados com recursos federais, SINAPI, contempla esse serviço, não havendo motivo imparcial para se preferir a composição do TCPO em detrimento do SINAPI. Logo, neste item, cabe somente o ajuste do preço referencial de R\$ 17,56/m² para R\$ 19,46/m², de acordo com a análise precedente.

110. O mesmo se verifica para o emboço, em que ao se utilizar fonte diferente da oficial obtém-se custo unitário superior ao do SINAPI, cabendo manter o preço adotado pela equipe. Contudo, a empresa demonstra que constava nas especificações a previsão de camada de reboco de 0,5 cm, para o qual orça o custo unitário de R\$ 6,22/m² (fl. 83 - 30. 19/05/2011 - Resposta de comunicação - PARTE 2/7 - VOLUME 1), adotando a composição da TCPO da PINI. Porém, esse exato serviço consta no SINAPI - código 23710/3, ao custo unitário R\$ 5,55/m², cabendo incorporá-lo ao custo total do item 3.2.1 – Emboço e reboco. Aplicando-se o BDI de 25%, obtém-se o preço unitário de R\$ 6,94/m².

111. Com isso, o preço total do item 3.2.1 – Emboço e reboco passa de R\$ 11,66/m² para R\$ 18,60/m², resultando na redução de R\$ 67.833,23 (9774,24 m² x 6,94/m²).

112. Quanto ao policarbonato, a empresa apresenta uma proposta comercial na tentativa de comprovar que o preço de mercado para esse item seria de R\$ 166,90/m² em vez do valor orçado pelo Senac no orçamento estimativo, de R\$ 84,04/m². Em complemento, a equipe de auditoria verificou que o preço unitário das placas de policarbonato era de R\$ 46,00/m², na Revista Construção Mercado. Portanto, no preço unitário adotado, do orçamento-base do SENAC, foram considerados os demais custos inerentes aos itens e serviços acessórios alegados. E por fim,

ressalta-se que a outra empresa que apresentou proposta, desclassificada por critério sem amparo legal ou normativo, apresentou o preço de R\$ 81,80/m² (fl. 44 do Anexo 1) para executar esse mesmo item.

113. Portanto, conclui-se pela manutenção do preço unitário referencial adotado pela equipe de auditoria no item 5.1.1 - Policarbonato tipo Sexan GE, Thermoclear, bronze, espessura de 6 mm.

114. Para o peitoril de granito, a empresa adota o preço unitário do granito tipo amêndoa de 3 cm de espessura previsto na Revista Construção Mercado (fl. 39 - 30. 19/05/2011 - Resposta de comunicação - PARTE 2/7 - VOLUME 1), de R\$ 163,50/m². Contudo, o granito especificado é do tipo cinza andorinha, mais simples, previsto no SINAPI ao preço unitário de R\$ 118,08/m². Além disso, o SINAPI prevê composição específica para peitoril de mármore (código 23755/ 1), cabendo apenas substituir o mármore pelo granito cinza andorinha, conforme procedido pela equipe de auditoria. Porém, a largura do granito utilizado foi de 15 cm. Cabe ajustá-lo para a largura de 18 cm. Esse ajuste aumenta o custo unitário em R\$ 3,44/m, que com BDI de 25%, resulta no acréscimo de preço unitário de R\$ 4,30/m. Esse acréscimo reduz o sobrepreço em R\$ 14.088,52 (3.276,4 m x R\$ 4,30/m).

115. Para tentar justificar o preço contratado para a impermeabilização das calhas e lajes de cobertura (item 6.2), a empresa alega que executou a camada de regularização (argamassa traço 1:3) com 6 cm de espessura em vez de 3 cm especificados. Não há demonstrativo algum que comprove a adoção do dobro da espessura especificada. Com isso, não há amparo para modificar o preço unitário referencial orçado pela equipe de auditoria.

116. No caso do item 6.2 - impermeabilização de lajes sob telhados, a equipe de auditoria adotou como impermeabilizante 125 g para cada 50 kg de cimento. Contudo, conforme apresentado pela empresa, o impermeabilizante especificado foi o hidro-asfalto com 3 demãos. Com isso, cabe adotar a composição desse item trazida pelo defendente, à fl. 124 - 31. 19/05/2011 - Resposta de comunicação - PARTE 3/7 - VOLUME 1, acrescentando R\$ 4,97/m² ao custo unitário referencial. Além disso, cabe ajustar a espessura adotada pela equipe, de 4 cm para 3 cm, da camada de regularização, assim como descontar o custo do plastificante adotado, resultando num desconto total de R\$ 2,86/m². Assim, ao compensar o acréscimo do serviço de impermeabilização com hidro-asfalto com o devido ajuste da composição adotada pela equipe, resulta no incremento de R\$ 2,11/m², que sob a incidência do BDI de 25%, fornece o preço unitário adicional de R\$ 2,64/m². Esse acréscimo reduz o sobrepreço em R\$ 13.276,23 (6.292,05m x R\$ 2,11/m).

117. A empresa alega que executou uma camada de argamassa de 3 cm entre a manta de impermeabilização e as placas de EPS. Contudo, não cabe a execução dessa camada, visto que as placas de EPS são instaladas diretamente sobre a manta de impermeabilização, conforme pode ser visto no site: <http://www.denverimper.com.br/pdf/Denverterm%20EPS_BT029_rev04.pdf>. Portanto, não cabe ajustes no preço referencial orçado pela equipe de auditoria.

118. O serviço de alvenaria de ½ vez encontra-se previsto no SINAPI, não cabendo alterar o preço em função da mistura de outras fontes adotadas pela empresa.

119. As alegações de defesa trazidas pelos responsáveis foram capazes de sanear parcialmente o sobrepreço calculado, reduzindo-o de R\$ 515.563,18 para R\$ 391.092,71.

II.2.1.C - Conclusão do Débito do Contrato 01/2002

120. O valor de R\$ 515.563,18, que representava débito de 38% dos pagamentos realizados, após detida análise dos elementos apresentados pelos responsáveis, de forma conservadora, passou para R\$ 391.092,71, passando a representar débito de 26,7%, conforme a fórmula a seguir:

$$\frac{R\$ 1.852.536,17}{(R\$ 1.852.536,17 - R\$ 391.092,71)} - 1 = 0,267$$

121. Com isso, os valores de débito do Contrato 001/2002, relativos ao exercício de 2004, passam a ser:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50%	Superfaturamento de 26,7%
01 a 31/12/2003	20/02/2004	R\$ 52.649,46	R\$ 26.324,73	R\$ 5.547,52
01 a 31/01/2004	30/03/2004	R\$ 54.554,38	R\$ 27.277,19	R\$ 5.748,23

II.2.2 - CONTRATO 27/2002

II.2.2.A – Alegações de Defesa da Empresa Infracon:

122. A empresa Infracon apresenta novo orçamento dos itens objeto do contrato realizado por perito orçamentista, conforme a seguir:

Item	Especificação	Un.	Valor (R\$)			
			Contrato	TCU	Avaliador	
					Com BDI	Sem BDI
1.5	Administração da Obra	mês	34.080,00	17.520,00	11,67%	11,67%
1.6	Aluguel de Andaimos	m ²	6,21	5,59	6,21	4,97
1.7	Luminária de sobrepor, referência Iluminare, Itaim ou similar, fluorescente, 2x32W, sem difusor com reator de partida rápida	un.	189,00	60,77	275,71	220,57
9.2.3	Emboço cimento e areia 1:3, para epóxi interno	m ²	23,27	12,45	23,33	18,66
9.2.2	Emboço e reboco para revestimento texturizado, cimento cal e areia 1:2:5	m ²	22,10	10,79	29,49	23,59
9.3	Revestimento acrílico texturizado em várias cores	m ²	11,50	7,58	14,89	11,91
9.2.4	Revestimento cimento e areia – massa fina	m ²	38,80	14,46	40,13	32,10

123. Os preços acima orçados pelo perito avaliador encontram-se acompanhados pelas respectivas composições, as quais são objeto de análise nesta instrução.

Análise

- Administração Local

124. A Infracon tenta justificar o percentual adotado com base em referenciais publicados pela PINI e outros, que amparariam uma variação entre 6% a 16%. Contudo, verifica-se que o escopo

desse contrato abrange somente alguns serviços sem complexidade técnica considerável, ou seja, revestimento de fachadas.

125. Nesse caso concreto, não se justifica a alocação de mais de um engenheiro, um mestre e/ou um encarregado geral para a administração desse contrato. Essa parcela de profissionais é que costuma pesar mais na composição da Administração Local.

126. Portanto, o percentual adotado pela equipe, de 6%, está até conservador, pois está na faixa considerada aceitável pela PINI para obras que exigem maiores responsabilidades técnicas, ou seja, que englobam a execução de fundações e estruturas, que representam maior complexidade técnica e executiva.

- Aluguel de Andaimes

127. A empresa justifica o preço contratado para a locação do andaime acrescentando ao preço unitário de locação da Revista Construção e Mercado os custos de frete, carga e descarga e montagem.

128. Na composição adotada pela equipe não se verifica a soma desses itens ao de locação. Com isso, cabe acatar o acréscimo desses itens. Assim, o valor do sobrepreço é reduzido em R\$ 17.260,18 ((22094 m² + 5745 m²) x R\$ 0,62).

- Luminária 2x32W

129. Para justificar o preço contratado, a Infracon apresenta o preço da luminária de sobrepor 2x32W cotado junto a um fornecedor. O preço cotado foi de R\$ 210,33/un. O SINAPI apresenta o preço de luminária do tipo 2x40W, diferente da especificada. Contudo, a luminária do tipo 2x32W é orçada pelo Sistema de Custos de Obras do Município do Rio de Janeiro – SCO-RIO. Nesse sistema, o conjunto de luminária e duas lâmpadas de 32W está orçado em R\$ 80,49/un (jul/2003 - IT 30.15.0109).

130. Portanto, para esse item, o mais razoável seria ajustar o preço referencial adotado pela equipe de auditoria do SINAPI com o preço unitário do SCO-RIO. Com isso, o preço unitário referencial sofre acréscimo de R\$ 40,55/un, que, com BDI, resulta em incremento de R\$ 50,69/un.

131. Assim, o sobrepreço desse item sofre redução de R\$ 4.055,20.

- Emboço

132. A Infracon alega a necessidade de incluir no preço unitário do emboço as atividades de taliscamento e de requadrção de esquadrias, sob a alegação de que as paredes não se encontravam planas.

133. Para a execução de emboço externo, já faz parte da execução deste serviço a etapa prévia de taliscamento. Portanto, não cabe considerá-lo em separado. Por este motivo tanto o SINAPI quanto o TCPO não o trazem em separado.

134. Quanto às requadrções, cabe considerar que o acréscimo de serviço decorrente dos desalinhamentos geométricos foram objeto de aditivo contratual, por meio de adendo.

135. Portanto, não cabe ajuste no preço unitário referencial adotado pela equipe de auditoria neste item.

- Emboço e reboco p/ texturização

136. A empresa demonstra que constava nas especificações a previsão de camada de reboco de até 0,5 cm. Esse serviço consta no SINAPI - código 23710/3, ao custo unitário R\$ 5,97/m², cabendo incorporá-lo ao custo total do item 9.2.2 – Emboço e reboco. Aplicando-se o BDI de 25%, obtém-se o preço unitário de R\$ 7,46/m².

137. Com isso, o preço total do item 9.2.2 – Emboço e reboco passa de R\$ 10,79/m² para R\$ 18,25/m², resultando na redução de R\$ 162.851,80 ((22.054 m² – 224 m²) x 7,46/m²).

- Revestimento Acrílico Texturizado

138. A Infracon ampara o preço desse serviço em uma proposta específica de um fornecedor de Goiânia/GO, tendo com isso, o preço distorcido pela grande distância para o local da obra, Rio de Janeiro.

139. Ademais, para esse serviço consta composição específica no SINAPI, adotada pela equipe de auditoria. Não se verifica a ausência de alguma atividade que demande ajuste na composição adotada. Com isso, cabe manter o preço referencial calculado pela equipe.

- Revestimento cimento e areia – massa fina

140. A Infracon alega que esse serviço abrangeu a execução de 45 mm de emboço e de 3 mm de reboco. Esse serviço foi acrescido em aditivo sem estar acompanhado de especificação. Contudo, massa fina é a denominação dada somente ao reboco. Portanto, não cabe acatar a alegação da empresa, mantendo-se o preço referencial da equipe de auditoria, orçado de forma bastante conservadora, por ter considerado espessura de 1,5 cm para esta camada, sendo que o usual seria de somente 0,5 cm.

II.2.2.B – Alegações de Defesa do Sr. Antônio de Oliveira Santos

141. O então responsável pelo Senac considera que a equipe de auditoria não acrescentou o BDI nos preços unitários de referência orçados, tomando por base a comparação dos preços orçados com os preços referenciais da EMOP.

142. O responsável alega que a quantidade de revestimento acrílico texturizado (item 9.3) considerada pela equipe está completamente equivocada, sendo a quantidade correta 22.054 m² ao invés de 1.638 m².

143. Argumenta que o custo atribuído pela equipe à “luminária de sobrepor Illuminare” (item 1.7) com o código SINAPI 43751-006 causa estranheza, pois afirma que o SINAPI não divulga marca ou traz referências de produtos. Com isso, defende que os valores apresentados não podem ser considerados pois não é possível verificar sua relação com o produto especificado.

144. Alega também que a equipe se equivocou em relação à área de “Emboço e reboco para revestimento texturizado” (item 9.2.2), em que a área correta seria de 57.492,88 m² em vez de 54.131,96 m², decorrente da desconsideração da redução do preço unitário negociada pelo Sesc/Senac, que passou de R\$ 22,10/m² para R\$ 20,81 m².

145. Com isso, o responsável conclui que, de acordo com a planilha anexa (fls. 240/251 do Anexo 3), os valores pagos à empresa foram compatíveis com valores orçados com base nos índices da EMOP, SCO-RIO e FGV, resultando numa variação de R\$ 9.498,61 em favor do Sesc/Senac.

Análise

146. A alegação de que nos preços referenciais adotados pela equipe de auditoria não se levou em conta o BDI não prospera. A equipe de auditoria adotou BDI de 25% nos preços referenciais. A diferença alegada pelos responsáveis entre os preços referenciais escolhidos por eles e os orçados pela equipe decorre de valores maiores escolhidos pelos responsáveis do SENAC a partir de outras fontes distintas das adotadas pela equipe.

147. Quanto à quantidade de revestimento acrílico texturizado (item 9.3) considerada pela equipe, cabe ajustá-la à quantidade correta, de 22.054 m². Com isso, cabe o consequente ajuste do débito em R\$ 80.908,80 ((22.054 m² – 1.638 m² + 224 m²) x R\$ 3,92).

148. Com relação à “luminária de sobrepor Illuminare” (item 1.7), cabe informar que na análise das alegações de defesa da Infracon foi realizado o devido ajuste resultando na redução do correspondente débito.

149. Quanto à consideração da quantidade de 54.131,96 m² por R\$ 22,10/m² em vez de 57.492,88 m² por R\$ 20,81/m² pela equipe de auditoria, no cálculo de sobrepreço, percebe-se que resulta em diferença de resultado de somente R\$ 110,51, não influenciando nas conclusões obtidas.

150. Esclarece-se que neste item a equipe o considerou todo indevido, em decorrência de sua motivação ter sido a correção de falhas técnicas da estrutura por omissão da fiscalização do Senac.

151. Contudo, conforme consignado no voto que acompanhou o Acórdão nº 1.849/2008-TCU-Plenário, se o serviço foi realizado não cabe considerá-lo como débito. Logo, este item já foi objeto de saneamento no referido *decisum*.

Análise da Planilha Anexa

152. A Planilha anexa encontra-se às fls. 240/251 do Anexo 3 do TC 015.981/2001-2.

- Administração Local

153. O responsável pelo Senac apresenta uma planilha, à fl. 242 do Anexo 3 do TC 015.981/2001-2, com a suposta composição da Administração Local do Contrato 027/02. Contudo, o objeto do contrato abrangeu somente serviços de fachada e serviços correlatos, que não justificam a necessidade de haver três engenheiros e dois mestres-de-obras para sua administração.

154. A Infracon estava gerenciando os demais contratos na obra do Senac nesse mesmo período, o que, aí sim, poderia justificar a equipe relacionada pelo responsável do Senac, mas, considerar essa equipe alocada no Contrato 027/02 não se afigura razoável.

155. Portanto, o percentual considerado pela equipe de auditoria, de 6%, dentro do intervalo previsto pela TCPO, afigura-se razoável e proporcional à necessidade desse contrato específico.

- Aluguel de Andaimés

156. Na análise precedente, com base na composição apresentada pela Infracon, foi saneado o sobrepreço decorrente deste item em função da necessidade de incorporar demais itens não considerados pela equipe de auditoria.

157. Contudo, o responsável pelo Senac apresenta uma composição com base na EMOP que resultaria em preço unitário superior ao orçado pela Infracon. Ao ajustarmos os preços dos itens da composição da EMOP aos existentes no Sinapi, para andaime fachadeiro (código 25983/ 1), que compreende montagem, desmontagem e locação por R\$ 2,86/m², resulta na diferença a menor de R\$ 1,28/m², com BDI de 25%, R\$ 1,60/m². Com isso, o preço unitário final ficaria em R\$ 5,69/m². Portanto, permanece o preço unitário apresentado pela Infracon, mais favorável aos defendentes.

- Demais Itens

158. Para os demais itens, o responsável do Senac apresenta composições da SBC, que resultam em preços unitários superiores aos orçados pelo Sinapi. Contudo, o Sinapi é a fonte oficial definida por lei, desde o período do contrato 027/02, não cabendo desconsiderá-lo em favor de outra fonte não oficial.

II.2.2.C - Conclusão do Débito do Contrato 27/2002

159. Portanto, os elementos apresentados pelos responsáveis sanearam em parte o débito apontado, resultando no seu decréscimo de R\$ 509.029,69 para R\$ 404.893,23.

160. O valor de R\$ 509.029,69, que representava débito de 44% dos pagamentos realizados, após detida análise dos elementos apresentados pelos responsáveis, de forma conservadora, passou para R\$ 404.893,23, passando a representar débito de 35%.

161. Ressalta-se que para este contrato o percentual de superfaturamento foi calculado por metodologia diferente dos demais contratos, apenas dividindo-se o valor do sobrepreço pelo valor total dos itens analisados, conforme fórmula a seguir:

$$\frac{R\$ 404.893,23}{R\$ 1.154.705,70} = 0,35$$

162. Com isso, os valores de débito do Contrato 27/2002, relativos ao exercício de 2004, passam a ser:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50% (P)	Superfaturamento de 35% (S)
01 a 31/12/2003	20/02/2004	R\$ 141.943,66	R\$ 70.971,83	R\$ 24.840,14
Adendo ao Contrato	20/02/2004	R\$ 1.196.426,84	R\$ 598.213,42	R\$ 209.374,70
01 a 31/01/2004	17/03/2004	R\$ 249.292,08	R\$ 124.646,04	R\$ 43.626,11
01 a 28/02/2004	13/04/2004	R\$ 80.702,38	R\$ 40.351,19	R\$ 14.122,92
01 a 31/03/2004	07/05/2004	R\$ 33.541,60	R\$ 16.770,8	R\$ 5.869,78
01 a 30/04/2004	28/06/2004	R\$ 71.432,98	R\$ 35.716,49	R\$ 12.500,77

II.2.3 - CONTRATO 38/2003

II.2.3.A – Alegações de Defesa da empresa Infracon

163. A empresa argumenta que o valor total contratado do item Administração Local foi de R\$ 586.992,23, que corresponde a 4,92% do valor total da obra, de R\$ 11.925.000,00.

Análise

- Administração Local

164. Na análise precedida nos contratos 01/002 e 27/002, considerou-se a taxa de 6% como aceitável para a Administração Local, mesmo que conservadora diante da pouca complexidade dos serviços objeto desses contratos. Portanto, verifica-se que o percentual proposto, de 4,92%, não se mostra acima dos parâmetros aceitáveis de mercado.

165. A equipe, para o cálculo de sobrepreço, amparou-se no orçamento-base do SENAC. Não obstante o valor proposto para a Administração Local ter ficado acima do valor orçado pelo SENAC, encontra-se dentro dos limites aceitáveis de mercado.

166. Ademais, subtraiu-se todo o valor de “Serviços Gerais – R\$ 831.668,19”, que abrangia o canteiro de obras, EPI, ferramental, aluguel de andaimes, além da própria Administração Local, do valor orçado pelo SENAC, resultando na diferença de R\$ 474.825,75. Com isso, considera-se saneado o sobrepreço apontado neste item, resultando em decréscimo do débito total de R\$ 474.825,75.

- Alvenaria de Tijolos ½ vez

167. Para este item, a empresa apresenta diversas outras atividades além das previstas na composição do SINAPI, na tentativa de justificar preço unitário superior ao referencial, além de buscar fontes diversas de composição e de preço, a exemplo da TCPO e Revista Construção

Mercado. Contudo, não consta nas especificações amparo para as atividades extras computadas pela empresa. Ademais, este é um serviço comum objetivamente previsto no SINAPI, não cabendo ajustes no preço referencial adotado pela equipe.

- Alvenaria de Tijolos 1 vez

168. Da mesma forma que na análise anterior, acerca de alvenaria de tijolos ½ vez, este é um serviço comum objetivamente previsto no SINAPI, não cabendo ajustes no preço referencial adotado pela equipe.

- Emboço e reboco para pintura acrílica

169. A empresa demonstra que constava nas especificações a previsão de camada de reboco de até 0,5 cm. Esse serviço consta no SINAPI - código 23710/3, ao custo unitário R\$ 6,54/m², cabendo incorporá-lo ao custo total do item 8.2 – Emboço e reboco. Aplicando-se o BDI de 25%, obtém-se o preço unitário de R\$ 8,18/m².

170. Com isso, o preço total do item 8.2 – Emboço e reboco passa de R\$ 11,76/m² para R\$ 19,94/m², resultando na redução de R\$ 192.066,40 ((12.357 m² + 11.123 m²) x 8,18/m²).

- Emboço para teto

171. Conforme apresentado pela Infracon, nesse serviço há necessidade de considerar o chapisco, pois, neste caso, ele não está previsto em separado na planilha.

172. No SINAPI, o chapisco 1:3 está previsto no código 5975, ao custo unitário de R\$ 3,55/m². Com BDI de 25%, resulta em preço unitário de R\$ 4,44/m².

173. Com isso, o preço total do item 8.2.1 – Emboço para teto, passa de R\$ 13,40/m² para R\$ 17,84/m², resultando na redução de R\$ 5.576,64 (1256 m² x 4,44/m²).

- Laminado Melamínico

174. A Infracon apresenta que nas especificações técnicas consta a previsão de lixamento das superfícies antes da colagem das placas de laminado melamínico. Logo, cabe considerar o acréscimo desta atividade, orçada pela Infracon, com base na composição da TCPO (fl. 395 – Volume 3 – Parte 7), havendo necessidade de ajustar os custos unitários da lixa e do servente aos do SINAPI. A lixa, no SINAPI, está orçada a R\$ 0,37/un, e a hora do servente, com encargos sociais, está orçada em R\$ 3,91/h. Com isso, o custo unitário para o lixamento resulta em R\$ 2,17/m². Com BDI de 25% resulta no preço unitário de R\$ 2,71/m².

175. Quanto à aplicação das placas de laminado melamínico, não se verifica necessidade de ajuste na composição adotada pela equipe de auditoria.

176. Com isso, o preço total do item 8.3 – Laminado Melamínico, passa de R\$ 36,83/m² para R\$ 39,54/m², resultando na redução de R\$ 19.002,52 (7.012 m² x 2,71/m²).

- Corte de Parede de Concreto Armado

177. A infracon adota como parâmetro o preço unitário da Revista Construção e Mercado para o serviço de corte em paredes ou muros de concreto com espessura até 68 cm. A espessura da parede cortada na obra foi de 20 cm, menos de 1/3 da espessura utilizada como parâmetro para justificar o preço contratado.

- Corte em Lajes

178. Aplica-se a este serviço a mesma consideração feita no serviço anterior.

- Cabos de 50 mm², 120 mm² e 240 mm²

179. A equipe adotou as composições do SINAPI específicas para instalação de cabos nesses diâmetros, e ajustou o material conforme especificado, ou seja, por exemplo, substituiu o cabo de

50 mm² 0,6/1kV pelo 12/20 kV. Portanto, não cabe ajustar os preços referenciais orçados pela equipe de auditoria.

II.2.3.B – Alegações de Defesa do Sr. Antônio de Oliveira Santos

180. Com relação à Administração Local, o responsável do SENAC informa que o seu preço de referência após novas composições com base nas composições do SBC e preços da EMOP foi de R\$ 78.930,50 e que a média aritmética dos concorrentes foi de R\$ 76.035,26.

181. Quanto aos demais preços, o responsável adotou preços unitários dos insumos da EMOP e SCO-RIO aplicados nas composições do SBC.

Análise

182. Com relação à Administração Local, na análise precedente, da Infracon, o sobrepreço neste item foi saneado tendo em vista o seu percentual encontrar-se dentro dos parâmetros considerados aceitáveis pela própria equipe na análise dos demais contratos.

183. Com relação aos demais itens, a adoção das composições do SBC difere das correspondentes do SINAPI, resultando em preços unitários superiores, sem que haja amparo legal para o seu acatamento em detrimento dos referenciais oficiais utilizados pela equipe de auditoria para quantificar o débito.

II.2.3.C - Conclusão do Débito do Contrato 38/2003

184. Considerando os elementos apresentados, verifica-se a redução do sobrepreço calculado em R\$ 691.471,31.

185. Portanto, os elementos apresentados pelos responsáveis sanearam em parte o débito apontado, resultando no seu decréscimo de R\$ 1.330.898,94 para R\$ 639.427,63.

186. O valor de R\$ 1.330.898,94, que representava débito de 26% dos pagamentos realizados, após detida análise dos elementos apresentados pelos responsáveis, de forma conservadora, passou para R\$ 639.427,63, passando a representar débito de 11%, conforme a fórmula a seguir:

$$\frac{R\$ 6.403.176,20}{(R\$ 6.403.176,20 - R\$ 639.427,63)} - 1 = 0,11$$

187. Com isso, os valores de débito do Contrato 38/2003, relativos ao exercício de 2004, passam a ser:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50% (P)	Superfaturamento de 11% (S)
01 a 31/12/2003	20/02/2004	R\$ 446.162,84	R\$ 223.081,42	R\$ 22.107,17
01 a 31/01/2004	15/03/2004	R\$ 1.269.141,50	R\$ 634.570,75	R\$ 62.885,39
01 a 28/02/2004	13/04/2004	R\$ 1.991.787,22	R\$ 995.893,61	R\$ 98.692,16
01 a 31/03/2004	12/05/2004	R\$ 908.117,82	R\$ 454.058,91	R\$ 44.996,83
01 a 30/04/2004	17/06/2004	R\$ 473.830,16	R\$ 236.915,08	R\$ 23.478,07
1ª Medição do 3º TA	17/06/2004	R\$ 1.062.313,10	R\$ 531.156,55	R\$ 52.637,14
01 a 31/05/2004	29/06/2004	R\$ 396.249,63	R\$ 198.124,82	R\$ 19.633,99
2ª Medição do 3º TA	29/06/2004	R\$ 86.025,78	R\$ 43.012,89	R\$ 4.262,54

3ª Medição do 3º TA	18/08/2004	R\$ 77.900,98	R\$ 38.950,49	R\$ 3.859,96
01 a 30/06/2004	18/08/2004	R\$ 1.428.006,42	R\$ 714.003,21	R\$ 70.757,07
1ª Medição do 4º TA	21/12/2004	R\$ 772.929,31	R\$ 386.464,66	R\$ 38.298,30

II.2.4 - CONTRATO 44/2003

II.2.4.A – Alegações de Defesa do Sr. Antônio de Oliveira Santos

A. Sobrepreço

188. O responsável defende que as quantidades informadas pela equipe nos itens 3.1.1, 4.2.2, 4.2.4, 2.1.1 e 3.1.4 não correspondem às planilhas componentes do contrato, cujas quantidades corretas seriam as seguintes:

- Item 3.1.1 – 180 m³ ao invés de 60 m³
- Item 4.2.2 – 1.178,19 m² ao invés de 1.338,19 m²
- Item 4.2.4 – 31.267,44 kg ao invés de 24.688,44 kg
- Item 4.2.1 – 484 m ao invés de 572 m
- Item 4.3.1.4 – 90,06 m³ ao invés de 351,91 m³

189. Em decorrência dessas correções, o alegante informa que o total dos itens analisados seria de R\$ 2.590.021,04 ao invés de R\$ 2.655.974,36, e, com isso, o total das diferenças, após os aditivos, seria de R\$ 485.611,63 ao invés de R\$ 481.444,43.

190. Ademais, o responsável alega que a equipe utilizou preços de estacas Benaton (posto São Paulo), enquanto o edital previa estacas Cassol ou similares para cargas pequenas e SCAC, Cassol ou similares para cargas maiores e, com isso, argumenta que a estaca utilizada como referência pela equipe não pode servir de parâmetro para comparação dos custos, por ser muito inferior em qualidade às empregadas na obra.

191. Por fim, conclui que, conforme as planilhas comparativas às pp. 264/300 do Anexo 1, os valores pagos à empresa Cogefe encontram-se compatíveis com a verificação de preços realizada, resultando na variação da ordem de R\$ 13.466,28 em favor do Sesc/Senac.

ANÁLISE

- Itens 3.1.1 e 3.1.2 – Fornecimento e cravação de estacas em concreto pré-moldado 18x18cm, tipo CASSOL para 15tf e 20 tf

192. Para esse item o SENAC apresenta preço unitário superior ao referencial orçado pela equipe de auditoria com base no SBC, sem apresentar, contudo, a sua compatibilidade com o mercado. Alega também que a auditoria orçou um tipo de estaca com qualidade inferior à especificada e que o preço adotado foi para entrega em São Paulo.

193. Quanto ao local de entrega, primeiramente, o responsável pelo SENAC não comprova que o preço da estaca em São Paulo seria inferior à estaca do Rio de Janeiro. Com relação à qualidade da estaca orçada pela equipe de auditoria, com base em composição da TCPO e preço orçado pela Revista Construção Mercado, não há informação que ampare a alegação de que a estaca orçada seja inferior à especificada ou que apresenta preço de mercado inferior.

194. Logo, não há elementos objetivos que permitam alterar o preço referencial calculado pela equipe de auditoria.

- Item 4.2.2 - Fornecimento, montagem e colocação de formas em madeira compensada, com acabamento resinado 14mm

195. A composição adotada pelo SENAC, do SCO-RIO - ET 15.20.0050, considera uso de forma plastificada de 20 mm conjugada com a forma de 14 mm, o que supera a especificação do contrato, resultando em custo unitário superior à realidade contratual. Já a composição adotada pela equipe de auditoria, do SINAPI, corresponde exatamente ao serviço especificado, não cabendo ajustes.

- Item 4.2.5 - Fornecimento e colocação nas formas de concreto usinado, Fck 24MPa, inclusive vibração e adensamento

196. O responsável pelo SENAC apresenta uma combinação de composições do SCO-RIO. A equipe de auditoria adotou como referencial o serviço orçado pela Revista Construção e Mercado.

197. Contudo, consta no SINAPI composição para concreto usinado bombeado de 25 MPa, inclusive colocação, espalhamento, adensamento e acabamento (código 26311/ 8), cujo custo unitário é de R\$ 235,53/m³. Subtraindo o custo do bombeamento, de R\$ 20,00/m³ (SCO-RIO), resulta no custo unitário de R\$ 215,53/m³, com BDI de 25%, resulta no preço unitário de R\$ 269,41/m³.

198. Portanto, a favor da defendente, cabe o acréscimo de R\$ 6,31/m³, resultando na redução do débito em R\$ 1.735,25.

- Item 4.2.6 - Fornecimento e colocação nas formas de concreto usinado, Fck 24MPa, bombeado para lajes, inclusive vibração e adensamento

199. O responsável pelo SENAC apresenta uma combinação de composições do SCO-RIO. Contudo, consta no SINAPI composição para concreto usinado bombeado de 25 MPa, inclusive colocação, espalhamento, adensamento e acabamento (código 26311/ 8), cujo custo unitário é de R\$ 235,53/m³, com BDI de 25%, resulta no preço unitário de R\$ 294,41/m³, inferior ao preço unitário adotado pela equipe de auditoria.

200. Portanto, o preço unitário pela equipe foi conservador, não cabendo ajuste.

- Item 4.3.1 - Fabricação, fornecimento e montagem de estrutura metálica em aço CORTEN, para execução de mezanino no prédio do Serbem, incluindo todos os tratamentos necessários e pintura final

201. A composição do SINAPI adotada pela equipe de auditoria não contempla a pintura, orçada em R\$ 34,60/t. Cabe somar o seu preço unitário, de R\$ 0,04/kg (R\$ 0,03/kg x 1,25), ao preço referencial da equipe, elevando-o para R\$ 5,35/kg.

202. Esse acréscimo resulta na redução do débito em R\$ 606,64.

- Item 5.1.1 - Alvenaria em tijolos furados 10x20x20cm, meia vez

203. A composição adotada pela equipe de auditoria, do SINAPI, corresponde exatamente ao serviço especificado, não cabendo ajustes.

- Item 8.2 - Emboço e reboco para pintura acrílica

204. Na composição adotada pela equipe há a consideração de somente uma camada de 2 cm. Contudo, nas especificações consta uma camada de emboço e mais uma camada de reboco. Com isso, cabe considerar a composição indicada pelo responsável, retirando-se o chapisco (R\$ 3,52/m²) e os impostos (R\$ 0,12/m²). Com isso, o custo unitário fica em R\$ 12,98/m², com BDI de 25%, resulta no preço unitário de R\$ 16,23/m².

205. Portanto, cabe o acréscimo de R\$ 3,02/m², resultando na redução do débito em R\$ 10.216,66 (3.383 m² x R\$ 3,02/m²).

- Item 14.2 - Contrapiso em cimentado

206. O Senac alega a adoção da composição do SCO-RIO correspondente ao serviço em questão - RV 15.05.0059. Contudo, o custo unitário desse serviço no SCO-RIO é de R\$ 10,44/m².

Descontados os impostos da composição, pois, no caso em estudo, fazem parte do BDI, o custo unitário resulta em R\$ 10,28/m². Acrescido do BDI de 25%, tem-se o preço unitário de R\$ 12,85/m², inferior ao preço unitário referencial orçado pela equipe de auditoria, de R\$ 13,41/m².

207. Portanto, o valor que consta na planilha do SENAC, à fl. 264 do Anexo 3, não corresponde ao serviço orçado, nem à composição adotada pelo próprio SENAC.

- Item 15.1.1 - Pintura acrílica em 3 demãos sobre preparo em massa acrílica em paredes, divisórias e tetos de gesso

208. A composição adotada pela equipe de auditoria, do SINAPI, corresponde exatamente ao serviço especificado, não cabendo ajustes. A descrição do serviço deixa dúvida se inclui ou não a massa acrílica. Contudo, a equipe, de forma conservadora, considerou.

- Item 19.5.1 - Coletor solar

209. Para esse item o SENAC defende o preço unitário do orçamento-base da licitação, baseado em uma proposta comercial, superior ao referencial orçado pela equipe de auditoria. Contudo, nesta feita, o responsável do SENAC deixou de apresentar comprovação de que o preço do orçamento-base encontra-se de acordo com a média de mercado.

210. O preço orçado pela equipe de auditoria tomou por base a Revista Construção e Mercado, que reflete ampla pesquisa de mercado. Logo, não cabe ajuste no preço orçado pela equipe.

- Itens 2.1.1, 2.1.2 e 2.1.3 – 1ª Termo Aditivo - Fornecimento e cravação de estacas de 45 Tf, 75 Tf e 100 Tf

211. O responsável orça o preço da estaca da marca SCAC para contestar o preço referencial da equipe de auditoria, da marca Beneton. Se na fonte de preços há um item que atende as especificações mais barato que outro, não cabe escolher o mais caro, e sim, o mais econômico.

212. Não há informação que ampare a alegação de que a estaca orçada seja inferior à especificada ou que apresenta preço de mercado inferior.

213. Logo, não há elementos objetivos que permitam alterar o preço referencial calculado pela equipe de auditoria.

- Item 2.2.5 – 1º Termo Aditivo - Fornecimento e colocação nas formas de concreto usinado, Fck 20MPa, inclusive vibração e adensamento

214. O responsável pelo SENAC apresenta uma combinação de composições do SCO-RIO. Contudo, consta no SINAPI composição para concreto usinado bombeado de 20 MPa, inclusive colocação, espalhamento, adensamento e acabamento (código 23437/9), cujo custo unitário é de R\$ 231,99/m³, com BDI de 25%, resulta no preço unitário de R\$ 289,98/m³, inferior ao preço unitário adotado pela equipe de auditoria. Subtraindo o custo do bombeamento, de R\$ 20,00/m³ (SCO-RIO), resulta no custo unitário de R\$ 211,99/m³, com BDI de 25%, resulta no preço unitário de R\$ 264,99/m³.

215. Portanto, o preço unitário pela equipe foi conservador, não cabendo ajuste.

- Item 3.1.4 – 1º Termo Aditivo - Fornecimento e colocação nas formas de concreto usinado, Fck 20MPa, bombeado para lajes, inclusive vibração e adensamento

216. O responsável pelo SENAC apresenta uma combinação de composições do SCO-RIO. Contudo, consta no SINAPI composição para concreto usinado bombeado de 20 MPa, inclusive colocação, espalhamento, adensamento e acabamento (código 23437/9), cujo custo unitário é de R\$ 231,99/m³, com BDI de 25%, resulta no preço unitário de R\$ 289,98/m³, inferior ao preço unitário adotado pela equipe de auditoria.

217. Portanto, o preço unitário pela equipe foi conservador, não cabendo ajuste.

II.2.4.B – Alegações de Defesa da empresa Cogefe

218. Quanto ao superfaturamento, a empresa alega que os preços foram praticados de acordo com o mercado da época e alega que os preços de alguns insumos subiram acima dos índices contratuais, tais como o aço, provocando desequilíbrio econômico-financeiro contratual.

219. A empresa alega também que os insumos de aço representavam 20% do valor original de todo o contrato.

Análise

220. Quanto à ausência de superfaturamento em função de desequilíbrio dos preços de mercado não acompanhado pelos índices contratuais, a empresa não apresentou elementos que comprovassem o alegado impacto de 20% sobre o valor original do contrato.

221. Em análise da planilha de preços unitários, às fls. 579/633 do Anexo 1 do TC 015.981/2001-2, constata-se poucos itens relacionados com o insumo aço, a seguir:

Item	Serviço	Valor (R\$)
3.2.3	Fornecimento, corte, dobragem e colocação nas formas de vergalhões de aço CA50A/B	4.498,00
4.2.4	Fornecimento, corte, dobragem e colocação nas formas de vergalhões de aço CA50A/B	127.924,65
4.3.1	Fabricação, fornecimento e montagem de estrutura metálica em aço CORTEN, para execução de mezanino no prédio do Serbem, incluindo todos os tratamentos necessários e pintura final	89.631,06
4.3.2	Fabricação, fornecimento e montagem de estrutura metálica em aço CORTEN, para execução de passarela no prédio Restaurante, incluindo todos os tratamentos necessários e pintura final	8.409,93
	TOTAL	230.463,64

222. O valor de R\$ 230.463,64 equivale a 5,46% do valor total contratado, de R\$ 4.223.292,34. Isso porque os itens acima não representam somente o insumo aço, mas também a mão de obra, e pintura nos dois últimos itens. Portanto, o desequilíbrio alegado não se confirma.

223. Cabe destacar que a empresa Infracon apresentou proposta no valor de R\$ 3.855.000,00 para a realização do mesmo objeto (fl. 575 do Anexo 1 do TC 015.981/2001-2). Este valor é R\$ 368.292,34 menor que o valor contratado, de R\$ 4.223.292,34. Contudo, o menor valor proposto na licitação foi desclassificado por estar inferior ao limite mínimo estabelecido de 15% abaixo do valor orçado pelo Senac (R\$ 3.995.162,43). Esse critério de desclassificação não encontra amparo legal e/ou normativo.

224. Assim, verifica-se que as alegações de defesa apresentadas pela Cogefe não foram capazes de afastar o débito imputado.

II.2.4.C - Conclusão do Débito do Contrato 44/2003

225. Considerando os elementos apresentados, verifica-se a redução do sobrepreço calculado em R\$ 12.558,55.

226. Portanto, os elementos apresentados pelos responsáveis sanearam em parte o débito apontado, resultando no seu decréscimo de R\$ 396.358,59 para R\$ 383.300,04.

227. O valor de R\$ 396.358,59, que representava débito de 18,05% dos pagamentos realizados, após detida análise dos elementos apresentados pelos responsáveis, de forma conservadora, passou para R\$ 383.300,04, passando a representar débito de 17%, conforme a fórmula a seguir:

$$\frac{R\$ 2.592.359,08}{(R\$ 2.592.359,08 - R\$ 383.300,04)} - 1 = 0,17$$

228. Com isso, os valores de débito do Contrato 44/2003, relativos ao exercício de 2004, passam a ser:

Período de referência da medição (fato gerador)	Data de pagamento	Valor Pago	Parcela do Sesc de 50% (P)	Superfaturamento de 17% (S)
01 a 31/12/2003	23/01/2004	R\$ 1.098.422,38	R\$ 549.211,19	R\$ 79.799,92
01 a 31/01/2004	20/02/2004	R\$ 796.096,86	R\$ 398.048,43	R\$ 57.836,10
01 a 28/02/2004	19/03/2004	R\$ 373.519,16	R\$ 186.759,58	R\$ 27.136,01
01 a 31/03/2004	28/04/2004	R\$ 310.247,10	R\$ 155.123,55	R\$ 22.539,32
01 a 30/04/2004	20/05/2004	R\$ 113.364,41	R\$ 56.682,21	R\$ 8.235,88
01 a 31/05/2004	29/06/2004	R\$ 45.583,83	R\$ 22.791,92	R\$ 3.311,65
5º Termo Aditivo	29/06/2004	R\$ 379.891,52	R\$ 189.945,76	R\$ 27.598,96
01/06 a 31/07/2004	24/11/2004	R\$ 193.326,17	R\$ 96.663,09	R\$ 14.045,06

III. CONCLUSÃO

229. Com relação aos itens questionados na audiência, após análise das razões de justificativa apresentadas, concluiu-se que elas não foram capazes de sanear as irregularidades apontadas.

230. Confirmou-se que houve grave falha no planejamento da obra tendo em vista que as contratações eram feitas assim que os projetos parciais eram finalizados, ou seja, sem a existência do projeto básico da obra como um todo.

231. Quanto aos aditivos que superaram o limite de 25%, verificou-se que grande parte decorreu de graves falhas de planejamento, a exemplo da não previsão de castelo d'água em um contrato destinado a instalações hidrossanitárias.

232. O fracionamento da contratação também se confirmou tendo em vista que as contratações por convite e dispensa deveriam ter sido realizadas por concorrência, por fazerem parte da mesma obra

233. Quanto à utilização da modalidade licitatória "Convite" para casos em que o valor total do contrato ultrapassou o limite permitido para essa modalidade, concluiu-se que este fato agrava ainda mais as irregularidades analisadas nos demais itens da audiência.

234. As questões aqui analisadas ocorreram ao longo do período dos contratos objeto de questionamento, de 2002 a 2004, e também foram objeto de análise no TC 013.634/2003-3 (processo de contas do Senac de 2002), cuja análise resultou em proposta de multa.

235. Mesmo que tais irregularidades tenham ocorrido em diferentes exercícios, não cabe a aplicação de nova multa nestes autos pelo mesmo fato gerador (planejamento deficiente). Contudo, cabe propor a multa do art. 57 em razão do débito.

236. Quanto aos valores de débito, concluiu-se que os elementos apresentados pelos responsáveis foram capazes de sanear os parcialmente, resultando como débito definitivo os valores abaixo

discriminados, a serem devidamente atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a contar das datas de ocorrência, conforme a seguir:

a) Responsáveis solidários: Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e a empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda.

- Contrato 1/2002:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 5.547,52	25/11/2002
R\$ 5.748,23	17/12/2002

- Contrato 27/2002:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 24.840,14	20/02/2004
R\$ 209.374,70	20/02/2004
R\$ 43.626,11	17/03/2004
R\$ 14.122,92	13/04/2004
R\$ 5.869,78	07/05/2004
R\$ 12.500,77	28/06/2004

- Contrato 38/2003:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 22.107,17	20/02/2004
R\$ 62.885,39	15/03/2004
R\$ 98.692,16	13/04/2004
R\$ 44.996,83	12/05/2004
R\$ 23.478,07	17/06/2004
R\$ 52.637,14	17/06/2004
R\$ 19.633,99	29/06/2004
R\$ 4.262,54	29/06/2004
R\$ 3.859,96	18/08/2004
R\$ 70.757,07	18/08/2004
R\$ 38.298,30	21/12/2004

b) Responsáveis solidários: Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e a empresa Cogefe Engenharia Comercio e Empreendimentos Ltda.

- Contrato 44/2003:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 79.799,92	23/01/2004
R\$ 57.836,10	20/02/2004
R\$ 27.136,01	19/03/2004
R\$ 22.539,32	28/04/2004
R\$ 8.235,88	20/05/2004
R\$ 3.311,65	29/06/2004
R\$ 27.598,96	29/06/2004
R\$ 14.045,06	24/11/2004

237. Cabe também propor a aplicação de multa aos responsáveis em função do débito, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. Posteriormente, à vista de novos elementos apresentados pelo responsável, a Secretaria de Controle Externo no estado do Rio de Janeiro reexaminou a questão (peça 37), conforme manifestação a seguir transcrita, que contou com o aval dos titulares do corpo diretivo daquela unidade especializada (peças 38 e 39):

INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de novos elementos apresentados pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, ex-presidente dos Conselhos Nacionais do Senac e do Sesc, à peça 33, em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator, à peça 51 do TC 011.286/2005-5, que determinou a adoção das medidas propostas pelo Ministério Público junto ao TCU, à peça 49 do TC 011.286/2005-5. Atualmente, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos exerce o cargo de presidente da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC.

2. O responsável já havia apresentado novos elementos juntados às peças 37, 38 e 39 do TC 013.634/2003-3, cuja análise foi realizada na instrução da unidade técnica, à peça 26. Estando o processo no Gabinete do Procurador-Geral junto ao TCU, mais uma vez o responsável apresentou nova documentação refutando as conclusões da referida instrução (peça 33).

3. Este processo, juntamente com os processos conexos TC 013.634/2003-3 e 011.286/2005-5, tratam de débito decorrente de superfaturamento apurado nos Contratos 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, todos do Sesc/Senac – Administração Nacional, assim como demais irregularidades relacionadas à execução desses contratos.

4. O processo TC 013.634/2003-3 trata das irregularidades ocorridas no exercício de 2002 do Senac/AN. O processo TC 011.286/2005-5 trata das irregularidades ocorridas no exercício de 2004 do Senac/AN. E este processo, TC 013.538/2005-3, trata das irregularidades ocorridas no exercício de 2004 do Sesc/AN. No capítulo seguinte, que trata do histórico deste processo, consta maior detalhamento desse arcabouço processual.

5. Seguem os dados principais dos referidos contratos:

a) O Contrato 01/2002 teve por objeto a execução de impermeabilização em lajes e calhas, execução de telhados, fornecimento e colocação de chapas de policarbonato, execução de chapisco, emboço e outros afins, nas coberturas dos prédios do Centro Administrativo Sesc-Senac. O contrato foi assinado em 5 de setembro de 2002 com a empresa Infracon Engenharia e Construções Ltda. e o seu valor inicial foi R\$ 2.350.000,00 (out/2002). Foram realizados três aditivos e um Adendo Contratual, totalizando o valor final de R\$ 3.284.193,59 (peça 12, p. 23-37; peça 14, p. 19-21, p. 29-31, p. 41-42, p. 45-48; peça 15, p. 1; TC 015.981/2001-2).

b) O Contrato 27/2002 teve por objeto a execução das fachadas, obras civis da estação de tratamento de esgoto a vácuo e da central de operações do Centro Administrativo Sesc-Senac. O contrato foi assinado em 30 de janeiro de 2003 com a empresa Infracon Engenharia e Construções Ltda. e o seu valor inicial foi R\$ 1.460.000,00 (jan/2003). Foram realizados três aditivos e um Adendo Contratual, totalizando o valor final de R\$ 3.020.599,66 (peça 18, p. 15-25, p. 37-49; peça 19, p. 1-5; p. 6-7, p. 12-13; peça 20, p. 9-10; TC 015.981/2001-2).

c) O Contrato 38/2003 teve por objeto os serviços de acabamentos de construção civil e instalações prediais abrangendo três blocos do Sesc e três blocos do Senac, todos da obra de construção do Centro Administrativo Sesc-Senac. O contrato foi assinado com a empresa Infracon Engenharia e Construções Ltda em 9 de junho de 2003 e o seu valor inicial foi R\$ 11.925.000,00 (mai/2003). Foram realizados quatro aditivos, totalizando o valor final de R\$ 16.481.064,20 (peça 34, p. 2-12, p. 18-26, p. 49; peça 35, p. 1-6, p. 11-12, p. 18-19, p. 49-50; TC 015.981/2001-2).

d) O Contrato 44/2003 teve por objeto os serviços de acabamento de construção civil e instalações prediais (2ª parte), abrangendo os seguintes prédios: restaurante, lanchonete e serbem e as construções das plataformas, rampas e passarelas do Centro Administrativo Sesc-Senac. O contrato

foi assinado com a empresa Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. em 25 de agosto de 2003 e o seu valor inicial foi R\$ 4.223.292,34 (ago/2003). Foram realizados seis aditivos, totalizando o valor final de R\$ 6.146.907,00 (peça 21, p. 2-13; peça 26, p. 4-28; peça 27, p. 1-31, p. 32-33; peça 28, p. 12-13, p. 21, p. 23-24; peça 31, p. 2-3; peça 33, p.4; TC 015.981/2001-2).

HISTÓRICO

6. O processo inicial foi o TC 015.981/2001-2, que se originou de representação formulada pela Secex-RJ em razão de notícia publicada no Jornal do Brasil em 4/11/2001. Em matéria intitulada “Esqueleto do SENAC custa R\$ 34 milhões”, o referido jornal denunciou irregularidades ocorridas na construção do Centro de Tecnologia Educacional do SENAC.

7. Foi apenso ao TC 015.981/2001-2 o processo TC 016.387/2001-8, que tratava de outra denúncia formulada por um ex-Auditor Interno do SENAC acerca de irregularidades ocorridas na gestão de Administração Regional do SENAC no Paraná, bem como suposto superfaturamento na obra do SENAC Barra. Consta em apenso, também, o TC-001.163/2002-7, referente a Representação com vistas a averiguar possível restrição de competitividade no processo licitatório de concorrência nº 01/2001.

8. A Secob realizou inspeção nas obras da Administração Nacional do Sesc/Senac, na Barra da Tijuca, e elaborou relatório (peça 6, p. 50-55, e peça 7, p. 1-42, TC 015.981/2001-2), que resultou no Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário.

9. O Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário converteu o TC 015.981/2001-2 em Tomada de Contas Especial e determinou que a Secex-RJ promovesse a citação do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc e Senac, solidariamente com a empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda., em decorrência do sobrepreço de 38% constatado no Contrato 01/02, de 44% constatado no Contrato 27/02, e de 26% constatado no Contrato 38/2003, e solidariamente com a empresa COGEFE Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda., em decorrência do sobrepreço de 18,05% constatado no Contrato 44/2003, relativos às datas-bases dos orçamentos contratados.

10. Seguem os valores históricos correspondentes aos percentuais de sobrepreço apontados:

Contrato	Contratada	% de sobrepreço	Valor do Contrato (R\$)	Amostra analisada (R\$)	Valor do Sobrepreço (R\$)	Vigência do Contrato
01/2002	Infracon	38%	3.284.193,59	1.852.536,17	515.563,18	out/2002 a fev/2004
27/2002	Infracon	44%	3.020.599,66	1.154.705,70	509.029,69	fev/2003 a mar/2004
38/2003	Infracon	26%	16.481.064,20	6.403.176,20	1.330.898,94	jul/2003 a jun/2004
44/2003	Cogefe	18,05%	6.146.907,00	2.592.359,08	396.358,59	set/2003 a mar/2004

11. Na análise do contrato 01/2002, o percentual de 38% advém da divisão do valor total dos itens analisados, de R\$ 1.852.536,17, pelo valor desses mesmos itens sem o sobrepreço de R\$ 515.563,18, ou seja, R\$ 1.336.972,99, conforme o relatório que acompanhou o Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro:

90. Os itens anteriores são exemplificativos dos sobrepreços encontrados no contrato. Para a análise do todo, foram selecionados serviços correspondentes a 78,8% do total contratado. Não se encontrou referência de preços para os serviços 12.1 e 13.1. Após os aditivos, os valores representaram 58,2% do contrato. Não avaliamos os preços concernentes ao “Adendo contratual”, cuja justificativa foi o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Dos R\$ 1.852.536,17 analisados, encontramos um superfaturamento de R\$ 515.563,18, relativos à contratação de serviços acima do preço de mercado, representando um percentual considerável de 38% de sobrepreço. A planilha de cálculo encontra-se às fls. 163/164, anexo 1.

12. No caso do contrato 27/2002, o percentual de 44% decorreu de metodologia diferente dos demais contratos, pois advém da divisão do valor do sobrepreço calculado, de R\$ 509.029,69, pelo total dos itens analisados, de R\$ 1.154.705,70, conforme planilha à peça 20, p. 22-23, do TC 015.981/2002-1. Com isso, não cabe ajuste nos valores questionados.

13. Na análise do contrato 38/2003, o percentual de 26% advém da divisão do valor total dos itens analisados, de R\$ 6.403.176,20, pelo valor desses mesmos itens sem o sobrepreço de R\$ 1.330.898,94, ou seja, R\$ 5.072.277,27, conforme o relatório que acompanhou o Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro:

145. De acordo com a metodologia descrita acima e conforme a planilha constante às fls.1206 e 1206.a do anexo 1, foram verificados os preços de itens que somaram o montante de R\$ 6.403.176,20. A soma encontrada para esses mesmos itens usando os preços referência foi de R\$ 5.072.277,27. Logo, o sobrepreço encontrado, para a amostra considerada, foi de R\$ 1.330.898,94 (percentual de sobrepreço igual a 26%).

14. E no contrato 44/2003, o percentual de 18,05% advém da divisão do valor total dos itens analisados, de R\$ 2.592.359,08, pelo valor desses mesmos itens sem o sobrepreço de R\$ 396.358,59, ou seja, R\$ 2.196.000,49, conforme o relatório que acompanhou o Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro:

67. [...] Dos R\$ 2.592.359,08 analisados, encontramos um sobrepreço de R\$ 396.358,59, com um superfaturamento de 18,05%. [...]

15. Esses contratos foram objeto de pagamentos realizados nos exercícios de 2002, 2003 e 2004. Contudo, as contas dos exercícios de 2002 e 2004 encontravam-se julgadas. O Ministério Público junto ao TCU interpôs Recursos de Revisão contra os Acórdãos 2.728/2004-TCU-1ª Câmara, 2.032/2005-TCU-1ª Câmara, 2.609/2004-TCU-1ª Câmara, e 2.137/2006-TCU-2ª Câmara, referentes às contas de 2002 e 2004 do Senac e do Sesc, ambos da Administração Nacional.

16. Todos os recursos foram conhecidos (peça 19, p. 14, TC 013.634/2003-3; peça 36, p. 16, TC 011.286/2005-5; e peça 12, p. 15, TC 013.538/2005-3) e as respectivas contas reabertas, com exceção das contas de 2002 do Sesc/AN (TC 013.644/2003-0), que deixaram de ser reabertas devido ao recurso de revisão ter sido considerado intempestivo (Acórdão 755/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz). As contas de 2003 encontravam-se abertas e foram sobrestadas pelo Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário (TCs 010.117/2004-0 e 010.475/2004-0).

17. O Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, determinou o apensamento do processo TC 015.981/2001-2 ao processo TC 013.634/2003-3 e, por cópia, aos processos TC 010.117/2004-0 e TC 010.475/2004-0 (contas de 2003), mantendo-se o sobrestamento destes dois últimos processos, até o julgamento dos recursos de revisão.

18. Em instrução precedente (peça 13, p. 3-38), analisaram-se as razões de justificativa e as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc/AN e do Senac/AN, e as manifestações da empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda., em resposta às audiências e citações promovidas pela Secex-RJ, pelos Ofícios 119, 121, 122, 126, 673 e 1288/2011-TCU/SECEx-RJ-D2.

19. A empresa Cogefe Engenharia, Comércio e Empreendimentos Ltda. foi notificada a se manifestar, mas não apresentou resposta a este processo, contudo, apresentou manifestação no processo conexo TC 011.286/2005-5, cujo objeto é o mesmo aqui analisado, relativo ao Contrato 44/2003, tendo sido aproveitada na análise destes autos.

20. O Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac, foi chamado em audiência pelo Ofício 119/2011-TCU/SECEx-RJ-D2 para apresentar as suas razões de justificativa para os seguintes indícios de irregularidades:

- a) 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;
- b) 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;
- c) Fracionamento de licitações, em afronta ao art. 7º das Resoluções Senac 801/2001 e 747/98;
- d) Aditamentos superiores a 25% nos contratos 1/2002, 2/2002, 4/2002, 6/2002, 14/2002, 23/2002, 24/2002, 25/2002, 27/2002, 28/2002, em dissonância ao artigo 25 da Resolução 801/2001 Senac;
- e) 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.

21. Com relação ao débito, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e a empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. foram citados, por meio dos Ofícios 121 e 122/2011-TCU/SECEX-RJ-D2, pelos valores referentes ao exercício de 2004 do Sesc/AN, decorrentes dos percentuais de sobrepreço determinados no Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário.

22. E em solidariedade com a empresa Cogefe Engenharia Comercio e Empreendimentos Ltda., o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos foi citado, por meio dos Ofícios 121, 126, 673 e 1288/2011-TCU/SECEX-RJ-D2, pelos valores referentes ao exercício de 2004 do Sesc/AN, também decorrentes de percentual de sobrepreço determinado no Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário.

23. Feita a análise das razões de justificativa e alegações de defesa (peças 63 a 161 do TC 013.634/2003-3), na instrução precedente (peça 13, p. 34), chegou-se às seguintes conclusões, que contaram com a anuência da Unidade Técnica:

229. Com relação aos itens questionados na audiência, após análise das razões de justificativa apresentadas, concluiu-se que elas não foram capazes de sanear as irregularidades apontadas.

230. Confirmou-se que houve grave falha no planejamento da obra tendo em vista que as contratações eram feitas assim que os projetos parciais eram finalizados, ou seja, sem a existência do projeto básico da obra como um todo.

231. Quanto aos aditivos que superaram o limite de 25%, verificou-se que grande parte decorreu de graves falhas de planejamento, a exemplo da não previsão de castelo d'água em um contrato destinado a instalações hidrossanitárias.

232. O fracionamento da contratação também se confirmou tendo em vista que as contratações por convite e dispensa deveriam ter sido realizadas por concorrência, por fazerem parte da mesma obra.

233. Quanto à utilização da modalidade licitatória "Convite" para casos em que o valor total do contrato ultrapassou o limite permitido para essa modalidade, concluiu-se que este fato agrava ainda mais as irregularidades analisadas nos demais itens da audiência.

234. As questões aqui analisadas ocorreram ao longo do período dos contratos objeto de questionamento, de 2002 a 2004, e também foram objeto de análise no TC 013.634/2003-3 (processo de contas do Senac de 2002), cuja análise resultou em proposta de multa.

235. Mesmo que tais irregularidades tenham ocorrido em diferentes exercícios, não cabe a aplicação de nova multa nestes autos pelo mesmo fato gerador (planejamento deficiente). Contudo, cabe propor a multa do art. 57 em razão do débito.

236. Quanto aos valores de débito, concluiu-se que os elementos apresentados pelos responsáveis foram capazes de sanear os parcialmente, resultando como débito definitivo os valores abaixo discriminados, a serem devidamente atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora a contar das datas de ocorrência, conforme a seguir:

[...]

237. Cabe também propor a aplicação de multa aos responsáveis em função do débito, prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

24. Os valores de citação decorreram de novos percentuais de sobrepreço resultantes da análise das alegações de defesa. Seguem os valores históricos correspondentes aos novos percentuais de sobrepreço apontados, com comparação aos valores anteriores à referida análise:

Contr.	Cont.	Sobrepreço inicial (Ac 1.849/2008-TCU-P)	Sobrepreço após análise	Valor do Contrato (R\$)	Amostra analisada (R\$)	Sobrepreço Inicial (R\$)	Sobrepreço Após análise (R\$)	Data-base dos valores apurados
01/2002	Infrac on	38%	26,7%	3.284.193,59	1.852.536,17	515.563,18	391.092,71	Set/2002
27/2002	Infrac on	44%	35%	3.020.599,66	1.154.705,70	509.029,69	404.893,23	Jan/2003
38/2003	Infrac on	26%	11%	16.481.064,20	6.403.176,20	1.330.898,94	639.427,63	Mai/2003
44/2003	Cogefe	18,05%	17%	6.146.907,00	2.592.359,08	396.358,59	383.300,04	Ago/2003

25. O MP/TCU manifestou-se em 23/7/2012, por intermédio de Parecer (peça 13, p. 58-59), informando que deram entrada no TCU novos documentos encaminhados pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos (documento 48.238.558-9), e, em observância ao princípio da ampla defesa e do contraditório, a representante do MP/TCU manifestou-se, preliminarmente, pela autorização da juntada dos novos documentos aduzidos pela parte e pela determinação da restituição dos autos à competente Unidade Técnica, para exame dessa documentação.

26. O Ministro-Relator, em despacho (peça 13, p. 60), determinou a restituição dos autos à Secex/RJ para exame dos novos documentos apresentados (peças 7, 8, 9, 10 e 11).

27. A Secex/RJ cumpriu o referido despacho por meio da instrução à peça 26, procedendo ao exame da documentação integrante das peças 7, 8, 9, 10 e 11, e ampliando a amostra analisada, concluindo-se, de forma conservadora, pela manutenção do sobrepreço apurado em instrução anterior relativo aos Contratos 01/2002 e 27/2002, e pela redução do sobrepreço relativo aos Contratos 38/2003 e 44/2003, com os valores históricos a seguir:

Contr.	Contrat ada	Sobrepreço após instrução de 16/12/2011	Sobrepreço após instrução da peça 41	Valor do Contrato (R\$)	Amostra analisada (R\$)	Sobrepreço após instrução de 16/12/2011 (R\$)	Sobrepreço após instrução da peça 41 (R\$)	Data-base dos valores apurados
01/2002	Infracon	26,7%	26,7%	3.284.193,59	1.852.536,17	391.092,71	391.092,71	Set/2002
27/2002	Infracon	35%	35%	1.460.000,00	1.154.705,70	404.893,23	404.893,23	Jan/2003
38/2003	Infracon	11%	8,34%	16.481.064,20	6.403.176,20	639.427,63	481.607,86	Mai/2003
44/2003	Cogefe	17%	15,54%	6.146.907,00	2.592.359,08	383.300,04	344.142,11	Ago/2003

28. Com relação às demais irregularidades apuradas nas instruções precedentes, verificou-se que os novos argumentos trazidos pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos não foram capazes de saneá-las, propondo-se a manutenção da proposta de encaminhamento da instrução precedente.

29. Propôs-se, então, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente do Conselho Nacional do Sesc/AN, condenando-o ao pagamento dos valores de débito calculados (peça 26, p. 54-56), solidariamente com a empresa Infracon - Infraestrutura Engenharia e Construções Ltda., relativas aos Contratos 01/2002, 27/2002 e 38/2003, e com a empresa Cogefe Engenharia Comercio e Empreendimentos Ltda., relativas ao Contrato 44/2003, assim como aplicar individualmente ao responsável e às empresas acima identificados a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, em função do débito. Deixou-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º da mesma lei, por já ter havido proposta de igual teor para as mesmas irregularidades no TC 013.634/2003-3, peça 42.

30. Em 21/8/2014, estando o processo conexo TC 011.286/2005-5, no Gabinete do Procurador-Geral do MP/TCU, o responsável, Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, deu entrada no Tribunal a nova documentação (peça 33), apresentando contestações efetuadas pela FIPE contra a análise da instrução anterior (peça 26). O Procurador-Geral do MP/TCU, em Parecer (peça 49 do TC 011.286/2005-5), propôs o retorno dos autos à Secex-RJ para análise dos novos argumentos e de demais propostas, descritas a seguir.

31. Considerando que estes autos tratam do mesmo objeto daqueles autos, e relativo ao mesmo exercício de 2004, tendo o mesmo Ministro-Relator, aproveita-se o referido despacho para a realização da análise da nova documentação juntada à peça 33, nestes autos.

32. Com relação ao débito, o Procurador-Geral do MP/TCU propôs, no TC 011.286/2005-5, ajuste na metodologia de cálculo do superfaturamento, reduzindo os percentuais a serem aplicados sobre os valores pagos, de forma ao débito não superar o valor de superfaturamento total calculado sobre as amostras analisadas.

33. E quanto às demais irregularidades, o Procurador-Geral do MP/TCU apresentou concordância com as análises da unidade técnica instrutiva em relação às razões de justificativa submetidas pelo gestor responsável.

EXAME TÉCNICO

34. Passa-se à análise dos novos elementos apresentados pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, à peça 33.

I) Novos Elementos – peças 33

a) Considerações do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos (peça 33, p. 1-5)

35. A recente análise empreendida pela Secex/RJ, referente ao estudo da FIPE (peças 7 a 11), apresenta diferenças significativas na metodologia utilizada para análise dos preços admissíveis, que interferem diretamente nas conclusões sobre a sua adequabilidade.

36. De acordo com a FIPE:

- a) após análise de todas as conclusões da auditoria, percebe-se que a maior diferença reside no momento (tempo) da análise, pois a análise da Secex/RJ analisou o evento em condições após contratado, enquanto a FIPE adotou metodologia referencial, isto é, da situação antes do fato, considerando as exigências do edital e os fatores mais significativos na formação de preços;
- b) o valor final ou preço de referência global pode ser considerado o máximo preço admissível para os serviços em questão dentro das condições econômicas e financeiras vigentes nesta data;
- c) a diferença dos conceitos não está na conclusão da auditoria, mas no valor do preço referencial licitatório, pois, certamente, a empresa já mobilizada no local tenderá a reduzir o seu custo administrativo. O resultado final é do mercado e o estudo da FIPE simplesmente definiu um teto máximo e mínimo admissível;
- d) a auditoria somente considera custos apresentados no Sinapi, desconsiderando a formação de preços médios como aqueles mais representativos de um mercado fornecedor e desconsiderando que esses preços podem estar acima ou abaixo do Sinapi, principalmente em uma obra com inovações técnicas para a época, e afirmam que nenhuma pesquisa documental apresentou fundamento para indicar que um único valor de uma amostra pode ser mais representativo do que a média da amostra;
- e) o Estudo da FIPE não se relacionou com definições de sobrepreço ou inexecuibilidade de valores. O objetivo principal foi definir um orçamento de obra com base nas especificações técnicas, nas atividades efetivamente executadas e nos preços médios obtidos nas pesquisas, sendo essa última atividade a especialização dos pesquisadores e técnicos da FIPE.

37. Com isso, resta evidente que as conclusões da Secex/RJ, em que pese todo o esforço e estudo empreendidos, baseou-se em metodologia equivocada que levou a uma conclusão distorcida da existência do sobrepreço.

38. Os procedimentos licitatórios que deram origem aos contratos em comento foram realizados sob o regime de preço global, com a contratação dos serviços por preço certo e total, e não sob o regime de preços unitários. Conforme entendimento predominante do TCU, deve ser avaliado o preço global praticado, em que eventuais distorções a maior não constituem irregularidades, caso o preço esteja dentro dos parâmetros do mercado (Decisão 1.575/2002-TCU-Plenário).

39. O TCU já firmou entendimento de que percentual a maior, de até 27,2% do valor total da obra, não é suficiente isoladamente para indicar a existência de sobrepreço (Acórdão 592/2003-TCU-Plenário).

Análise das Considerações do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos

40. A análise da adequação do valor pago a uma obra refere-se ao objeto realmente executado, e não ao que se pretendia executar, caso a realidade não corresponda à previsão inicial. Logo, a adoção da situação pré-contratual para estimativa do preço adequado de mercado de uma obra executada e que sofreu relevantes alterações no decorrer da sua execução pode resultar em valores irreais. Afinal, o valor global da obra objeto do Contrato n. 01/2002 passou de R\$ 2.350.000,00 para R\$ 3.284.193,59 em decorrência de três aditivos e um Adendo Contratual.

41. Quanto ao custo administrativo, torna-se relevante levar em conta o fato de que a empresa contratada já possuía estrutura instalada no canteiro previamente, em função de execução de outros serviços da mesma obra objetos de outros contratos. Eventual pagamento em duplicidade da estrutura da Administração Local não pode ser aceito.

42. Não obstante o Estudo da FIPE ter se baseado em metodologia diferente da adotada pelo Tribunal, a Secex/RJ analisou os elementos apresentados, de forma analítica e objetiva, conforme se verifica na instrução anterior (peça 41), procedendo aos ajustes necessários para aproximar o modelo adotado pela FIPE à realidade da obra, de forma conservadora.

43. A afirmação de que a auditoria somente considera custos do Sinapi não corresponde à realidade, pois, conforme se verifica na instrução da peça 26, o estudo da FIPE foi analisado detalhadamente, concluindo-se por um valor de sobrepreço ajustado a partir dos elementos apresentados pela FIPE, concluindo-se por um valor de sobrepreço superior ao anteriormente calculado até a instrução precedente (peça 13, p. 3-38). Com isso, conservadoramente, propôs-se a manutenção do valor de débito anterior, inferior ao resultado do estudo da FIPE ajustado.

44. Ao contrário da alegação do responsável, de que a Secex/RJ se baseou em metodologia equivocada, esclarece-se que o cálculo de sobrepreço baseou-se em metodologia consagrada pelo Tribunal, em consonância com o Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU. Além disso, após o cálculo inicial de sobrepreço, houve o recebimento e análise das alegações de defesa do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e da empresa contratada Infracon Infraestrutura Engenharia e Construções Ltda. (peça 13, p. 3-38), que resultaram na redução do índice de superfaturamento de R\$ 515.563,18 para R\$ 391.092,71 no Contrato 01/2002, de R\$ 509.029,69 para R\$ 404.893,23 no Contrato 27/2002, de R\$ 1.330.898,94 para R\$ 639.427,63 no Contrato 38/2003, e de R\$ 396.358,59 para R\$ 383.300,04 no Contrato 44/2003.

45. Quanto ao critério de análise ser por preço global ou por preços unitários, esclarece-se que a análise de sobrepreço se deu pelo critério de preço global, com os sobrepreços sendo compensados pelos subpreços em relação aos preços unitários referenciais.

46. Com relação à margem de aceitabilidade de sobrepreço, esclarece-se que o critério de afastamento do sobrepreço do Acórdão 592/2003-TCU-Plenário não tem relação alguma com o seu reconhecimento e a sua aceitabilidade, pois o seu saneamento ocorreu devido à metodologia adotada para o seu apontamento ter sido o de comparação com outra proposta com valor 27,2% menor, e não com a demonstração de que o valor do contrato estava acima dos referenciais de mercado, como o caso que aqui se discute.

b) Contestações da FIPE ao Exame Técnico promovido pela Secex/RJ (peça 33, p. 7-157)

b.1) Diferenças Metodológicas

47. A FIPE considera que, após a análise de todas as conclusões da auditoria, a maior diferença reside no momento (tempo) da análise, pois a análise da Secex/RJ analisou o evento em condições após contratado, enquanto a FIPE adotou metodologia referencial, isto é, da situação antes do fato, considerando as exigências do edital e os fatores mais significativos na formação de preços.

48. A equipe da FIPE argumenta que o seu estudo foi dirigido especificamente para as condições licitatórias, não efetuando qualquer exame dos procedimentos do TCU quanto a avaliação dos preços contratados.

49. Entendem que a pesquisa do exame técnico permite observar diferenças advindas dessa conceituação e apresentam como exemplo a análise do custo dos serviços de "Administração Local", em que a Auditoria afirma que a Contratada "mantinha, pelo menos, mais dois contratos na mesma obra neste mesmo período" determinando que tal fato deve resultar em menor valor para os citados serviços. No estudo FIPE, direcionado para a fase licitatória, o custo dos serviços de "Administração Local" obedece a parâmetros de mercado, pesquisado na ocasião e objeto de pesquisas no desenvolvimento de seus índices econômico-financeiros. Não considera a hipótese que na fase licitatória o já contratado, mobilizado no local da obra, tenderia a apresentar menor custo dos serviços administrativos. Caso o fizesse, estaria considerando que o contratado já teria conhecimento do resultado, o que é absurdo.

50. E acrescentam que a diferença dos conceitos não está na conclusão da auditoria, mas no valor do preço referencial licitatório, pois, certamente, a empresa já mobilizada no local tenderá a reduzir o seu custo administrativo. O resultado final é do mercado e o estudo da FIPE simplesmente definiu um teto máximo e mínimo admissível.

Análise

51. Conforme dito anteriormente, a análise da adequação do valor pago a uma obra refere-se ao objeto realmente executado, e não ao que se pretendia executar, caso a realidade não corresponda à previsão inicial. Logo, a adoção da situação pré-contratual para estimativa do preço adequado de mercado de uma obra executada e que sofreu relevantes alterações no decorrer da sua execução pode resultar em valores irrealistas. Afinal, o valor global da obra objeto do Contrato 01/2002 passou de R\$ 2.350.000,00 para R\$ 3.284.193,59 em decorrência de três aditivos e um Adendo Contratual.

52. Quanto ao exemplo adotado, da Administração Local da obra objeto do Contrato 01/2002, e no contexto do parágrafo anterior, torna-se relevante levar em conta o fato de a empresa contratada já possuir estrutura instalada no canteiro previamente, em função de execução de outros serviços da mesma obra objetos de outros contratos, pois eventual pagamento em duplicidade da estrutura da Administração Local não pode ser aceito.

53. Não obstante o Estudo da FIPE ter se baseado em metodologia diferente da adotada pelo Tribunal, a Secex/RJ analisou os elementos apresentados, de forma analítica e objetiva, conforme se verifica na instrução anterior (peça 26), procedendo aos ajustes necessários para aproximar o modelo adotado pela FIPE à realidade da obra.

b.2) Transposição de preços de mercado no tempo por intermédio de índices (peça 33, p. 35-37)

54. A FIPE contesta o argumento da instrução precedente, de que a correção de preços de mercado no tempo por intermédio de índices, mesmo que setoriais, tem o potencial de distorcer a realidade.

55. Argumentam que a transposição de preços de mercado no tempo por intermédio de índices é fato estabelecido por leis brasileiras em vigor (artigo 40, inciso XI e artigo 55, inciso III da Lei 8.666/93 e artigos 12, 22 e 32 da Lei 10.192/2001). Essa "transposição" corresponde às condições de reajuste dos preços que devem retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

56. Informam que no estudo em pauta foram selecionados vários índices com similaridade na formação dos insumos pesquisados de forma a obter-se uma variação a mais próxima possível da média do cenário econômico-financeiro em que se desenvolveu a obra.

57. Foram adotadas as cestas ou conjunto de insumos que resultam nos índices:

a) INCC-DI, Índice Nacional de Custo da Construção do Mercado – Disponibilidade Interna. Este índice é elaborado pela Fundação Getúlio Vargas e calculado em convênio com a Caixa Econômica Federal, que afere a evolução dos custos de construções habitacionais. É uma estatística contínua, de periodicidade mensal para 18 (dezoito) capitais de estados do país: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. O índice nacional é levantado pela FGV desde janeiro de 1944;

b) INCC-M, com conjunto de insumos igual ao INCC-DI variando tão somente o intervalo da coleta de preços;

c) Sinapi, corresponde ao histórico do custo médio (R\$/m²) de construção padrão gerando uma variação definida através de índices referendados a todos os Estados;

d) IPOP-FIPE, Índice de Preços de Obras Públicas (desenvolvido pela FIPE com pesquisas de preços sobre conjunto de insumos específicos de obras de Terraplenagem, Estruturas e Obras de Arte em Concreto Armado, Pavimentação e Estruturas e Obras de Arte Metálicas, o conjunto dessas cestas-básicas compõe o Índice Geral FIPE de Construção Civil e Obras Públicas no Estado de São Paulo).

58. Concordam que quando se comparam índices semelhantes, sejam gerais ou setoriais, haverá diferenças de valores, diferenças essas causadas pelos diferentes conjuntos de insumos pesquisados e pela diferença de períodos de pesquisa de valores. No entanto, em médio prazo, essas diferenças tendem a ser minimizadas.

59. Apresentam como exemplo a variação de índices gerais no período de outubro/2012 a outubro/2013, com o INPC = 1,0558, o IPC-FIPE = 1,0424, o IPC-RJ = 1,0590, o IGP-DI = 1,0546, e o IGP-M = 1,0527. A diferença entre o maior e o menor índice, no período, foi de 1,56%, que poderia ser representativa se utilizado apenas, por exemplo, o IPC-FIPE que passaria de 1,0424 para 1,0580, mas insignificante dentro do cenário econômico do qual se procura medir a variação. Portanto, no período de outubro/12 a outubro/13 o conjunto de custos dos insumos relacionados com consumo familiar apresentou uma variação entre 4,24% e 5,90%.

60. Afirmam que no estudo foram utilizadas a média das variações dos índices, o que reduz esse diferencial. No exemplo acima, o índice médio correspondente à média dos índices, que resultaria em 1,0529 e a diferença entre o menor e o maior valor ficaria entre 0,99% e 0,57%. Essa a razão de utilizarem-se custos médios nas pesquisas FIPE.

61. Alegam que, quanto a distorções da realidade através do reajuste de preços com a utilização dos índices gerais ou específicos, não encontraram qualquer trabalho acadêmico que ilustrasse ou definisse esse tipo de desvio econômico e que legalmente esse desvio não existe, pelo menos para contratos administrativos com prazo até cinco anos ou para concessões com prazos até trinta anos.

62. No sentido de dimensionar eventuais distorções pode-se adotar a "distorção" apresentada no item anterior, referente à média de variação do conjunto de índices gerais (0,99% e 0,57% ao ano). Projetando-se para dez anos essa diferença ocorreria uma variação acumulada da ordem de 8% $[(1,0099^{10} + 1,0057^{10})/2]$, que teria pequena influência na comparação dos valores do conjunto de preços que formaram as diferentes cestas-básicas dos diferentes índices ao longo de uma década.

63. Assim, concluem que a utilização de médias tanto nas pesquisas de preços de mercado como nas pesquisas de bancos de preços, assim como em reajustes por índices conjunturais, reduz ou elimina eventuais distorções.

Análise

64. Primeiramente, a jurisprudência do TCU condena a adoção de índices para a correção ou retroação de preços referenciais de mercado por longos prazos para a análise de adequação de preços de mercado, como no caso do Estudo da FIPE, que retroagiu os preços pesquisados em jul/2011 para mai/2002 (aproximadamente nove anos).

65. Seguem trechos dos Votos que acompanharam os Acórdãos 2.127/2006, 396/2008, 1.657/2011, 2.158/2014, 854/2016 e 167/2017-TCU-Plenário, respectivamente:

As correções por datas demasiadamente longas não se prestam a clonar as exatas condições da obra à época da assinatura do contrato. Não deve ser desprezada a flutuação individual no preço de algum insumo, as modificações no cenário socioeconômico e mesmo as inovações tecnológicas dos equipamentos, a alterar as produtividades, os custos de propriedade e diversos outros componentes de gasto. (Exmo. Min. Valmir Campelo)

Ora, a confrontação do orçamento contratado com um outro elaborado com parâmetros de custo de jul/06, mais de 06 anos após é, pois, imprópria para aferição de adequação da proposta das empresas. Tais comparações só mascaram o claro sobrepreço nos contratos [1] e [2], quando comparada preços paradigma na época da contratação. (Exmo. Min. Raimundo Carreiro)

Avaliou-se que a retroação de valores do SICRO 2 por longos períodos não se presta a validar preços de obras, tendo em vista a distorção existente entre a variação de custos dos índices setoriais não acompanharem o crescimento de custos do SICRO2 (resultando que sempre o sobrepreço fica mascarado com esse procedimento). (Exmo. Min. José Jorge)

[...] consoante já entendido por esta Corte, é entendido como inadequada a retroação de custos para comparação de sobrepreços em orçamentos contratados em período muito anterior. A tese foi acolhida no Acórdão 2.127/06-P. (Exmo. Min. José Jorge)

Com efeito, a correção ou a retroação de referenciais de preços, como o Sicro, por longos períodos não se presta para a verificação da compatibilidade dos valores contratados com os praticados no mercado à época do ajuste, uma vez que correções monetárias por períodos demasiadamente longos geram distorções, por não considerarem outras variáveis incidentes sobre a variação de preços. Ainda mais se utilizado um índice de preços que não me parece o mais adequado para refletir a variação de custos de obras rodoviárias. (Exmo. Min. Benjamin Zymler)

É essa questão da retroação, dentre outros elementos, que me leva a rejeitar estudo elaborado pela Pini Engenharia apresentado nas peças de defesa da [empresa]. O citado parecer procurou justificar os preços do Contrato 47/97 mediante a comparação com os preços do “Sicro II adaptado”, com data-base de janeiro/2015, retroagidos para novembro/1996, mediante a aplicação de índices da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Observa-se, portanto, que o comparativo está fundamentado na retroação de preços referenciais em aproximadamente 18 anos, o que compromete qualquer conclusão válida. (Exmo. Min. Benjamin Zymler)

66. Reforçando a necessidade do atributo da temporalidade do orçamento, cita-se o seguinte trecho da Revista Construção Mercado n. 76, da editora PINI, a mais reconhecida editora do meio técnico brasileiro de engenharia civil:

Atributo da Validade Temporal – O orçamento tem a sua validade associada a uma data, com previsões para um determinado período. Novas associações e datas e períodos de previsão deverão incorporar novos parâmetros e a necessidade de realizar ajustes financeiros. Normalmente, as razões podem ser identificadas com o que a seguir está anotado:

- Flutuação nos preços dos insumos ao longo do tempo.
- Alteração da alíquota ou criação de novos impostos ou encargos.
- Mudanças e inovações tecnológicas.
- Novos cenários econômico-financeiros.
- Novos cenários gerenciais.

O atributo da Validade Temporal impõe vida ao orçamento. Requer atualização, coloca-o como instrumento de aferição, na perspectiva indispensável da Gestão de Custos da obra.

67. Todavia, conforme consta na instrução precedente (peça 26, p. 12, parágrafo 79), por conservadorismo, de forma a considerar o estudo realizado pela FIPE, neste caso concreto, foram adotados os índices calculados pela FIPE para a análise dos preços referenciais nas diferentes datas- base, para fins de comparação, mesmo não havendo amparo para saneamento do sobrepreço por ausência da apresentação das composições consideradas nos autos, assim como pela própria fragilidade das retroações de preços por tão longos períodos, aproximadamente nove anos (julho/2011 para maio/2002).

b.3) Ausência de apresentação das composições de amparo dos preços unitários considerados

68. A FIPE contesta o argumento da instrução precedente, que considerou como ponto de fragilidade a ausência de apresentação das composições de amparo dos preços unitários considerados nos cálculos estatísticos e dos preços atribuídos aos insumos dos serviços, de forma a possibilitar a verificação da aderência das composições correspondentes aos preços unitários referenciais selecionados pela FIPE com a especificação técnica do objeto executado.

69. Informam que as composições constantes do estudo são aquelas adotadas nos vários bancos de preços pesquisados e cujos serviços mantinham similaridade com o serviço especificado na obra e que elas não foram apresentadas diante de dois principais motivos:

a) Foram utilizados dados de bancos de preços institucionais (Edif-RJ, FDE) ou comerciais (TCPO-RJ) cujos valores baseiam-se em composições de custos acessíveis a qualquer inspeção ou auditoria do estudo. Defendem que utilizaram a média de dados de serviços extraídos dos bancos de preços de reconhecida idoneidade no mercado e que o estudo considerou como confiáveis os valores públicos de todos os bancos de preços pesquisados. Inferem que, nesse enfoque, quando utilizado, por exemplo, um serviço discriminado no banco de preços do Sinapi, seria necessário apresentar a composição dos insumos referentes àquele serviço para comprovar a aderência dos preços unitários ao valor divulgado pela instituição responsável pela administração do banco de preços. Considerou-se, portanto, no estudo, que os valores dos serviços pesquisados correspondiam aos preços unitários dos insumos constantes dos citados bancos de preços. Considerar como necessária a apresentação da composição adotada em cada banco seria desprezar a confiabilidade das instituições responsáveis pelos mesmos ou tentar analisar insumos diferentes, em diferentes composições, com diferentes consumos o que inviabilizaria qualquer análise econômico-financeira.

b) O segundo motivo está relacionado com o fato de não ter sido localizado no processo licitatório que originou a obra qualquer composição de custo apresentada pelos proponentes ou pelo contratado. Caso houvesse essas composições poderiam ser analisadas comparativamente à média dos bancos de preços institucionais e, nesse caso, seria necessário apresentar as composições adotadas pelos vários sistemas de preços.

70. Argumentam que a eventual fragilidade de não terem sido apresentadas as composições dos bancos de preços pesquisados somente pode ser considerada se houvesse uma composição de preços padrão para todos os serviços de construção civil, variando tão somente o preço dos insumos. Essa composição não existe. As composições de custos unitários pesquisadas nos vários bancos de preços que constituem a amostra do estudo apresentam sempre diferenças ou nos insumos ou nas quantidades. Não há como considerar-se um determinado banco de dados superior a outro banco de dados sem análise de todas as composições que integram o sistema da formação de custos e sem análise da metodologia de pesquisa adotada para definir o preço dos insumos.

71. A variação das composições dos diversos bancos de dados está relacionada com a descrição dos serviços e com a metodologia de quantificação do insumo consumido. Apresentam como exemplo o serviço “escavação manual de valas – m³”, com as seguintes composições:

- a) Sinapi: até 1,5 m – 3,5 hh de servente/m³. Entre 1,5 m e 3,5 m – 4,5 hh de servente/m³;
- b) TCPO-14: até 2 m – 4 hh de servente/m³.
- c) FDE-SP: até 1,8 m – 2,3 hh de servente/m³.
- d) SIURB: entre 1,5 m e 3 m – 3,5 hh de servente/m³.

72. Inferem que esse comparativo poderia estender-se por cerca de 50 bancos de preços institucionais, mas a amostra acima já é suficiente para indicar que ao adotar-se apenas uma indicação para o orçamento, o resultado pode estar defasado em até 15% da produção média correspondente. E isso para um serviço da maior simplicidade. Assim a adoção de custos médios dos serviços é importante para obter-se um preço confiável para sua execução, independentemente da composição de custos constante do respectivo banco de preços.

73. Concluem assim que valores médios representam maior aderência com determinado serviço genérico.

Análise

74. Primeiramente, cabe ressaltar que, de acordo com o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova. Cabe ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

75. Portanto, diante do apontamento da ausência das composições correspondentes aos preços unitários pesquisados pela FIPE, e diante de nova oportunidade de defesa concedida pelo Tribunal, caberia ao gestor preencher essa lacuna de informação, o que não ocorreu.

76. A ausência de composições na fase de licitação não justifica a não apresentação de composições pela FIPE nesta fase processual, tanto que as próprias empresas contratadas, Infracon e Cogefe, apresentaram as suas composições na fase de alegações de defesa (analisadas na instrução da peça 13, p. 3-38), pelas quais houve redução, do sobrepreço calculado de R\$ 515.563,18 para R\$ 391.092,71 no Contrato 01/2002, de R\$ 509.029,69 para R\$ 404.893,23 no Contrato 27/2002, de R\$ 1.330.898,94 para R\$ 639.427,63 no Contrato 38/2003, e de R\$ 396.358,59 para R\$ 383.300,04 no Contrato 44/2003.

77. A apresentação das composições permite verificar se os preços defendidos correspondem aos serviços realmente executados. Por exemplo, no serviço "Madeiramento para telhas de aço", em que foi possível encontrar algumas composições de fontes apresentadas pela FIPE, constatou-se referirem-se a serviço distinto do executado. As referências da FIPE tratavam da construção de telhados em tesouras de madeira, contudo, discutia-se o preço de estrutura de madeira apoiada sobre laje, de valor significativamente inferior.

78. A metodologia de análise praticada nas instruções anteriores não descartou a adoção de valores médios de mercado, mas sim, não reconheceu a adoção de preços unitários de São Paulo, região diversa da obra, assim como preços referentes a serviços não correspondentes à realidade, além de outros fatores explicitados na instrução da peça 26.

b.4) Preços Referenciais calculados pela FIPE

79. A FIPE, além das contestações aos apontamentos acima, apresentou também contestações específicas relacionadas a cada serviço analisado na instrução precedente. Em parte delas, apresentou maiores esclarecimentos sobre detalhes considerados na precificação dos serviços. Todavia, a análise dessas considerações fica prejudicada pela continuidade da ausência das composições que serviram de base para os preços unitários utilizados no estudo da FIPE.

80. A confirmação de que os serviços auxiliares alegados foram considerados nos preços unitários apresentados, assim como seriam compatíveis com a obra executada, somente se torna possível mediante a apresentação das correspondentes composições.

81. Em mais de uma oportunidade de defesa concedida pelo Tribunal, verifica-se que a FIPE, contratada pelo responsável para apresentar os estudos técnicos das peças 7 a 11, em vez de atender às lacunas apontadas no relatório precedente (peça 26), a exemplo da ausência das comprovações documentais de amparo dos dados adotados no seu estudo e da fragilidade nas retroações de preços referenciais por longos períodos de tempo, optou por contestar esses apontamentos, procedendo a pequenos ajustes do estudo realizado anteriormente.

82. Ademais, estes autos não tratam de disputa entre as partes, mas de exame de comprovação dos gastos pelo responsável, situação que exige a comprovação dos dados e alegações apresentados a este Tribunal, por prerrogativa constitucional do art. 70 da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, em que na fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se, como princípio básico, a inversão do ônus da prova, cabendo ao gestor demonstrar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

83. Quanto às contestações da FIPE relativas à não aplicabilidade dos preços pesquisados em São Paulo para o Rio de Janeiro, verifica-se que o mercado de São Paulo é diferente do mercado do Rio de Janeiro, tanto com relação aos preços dos insumos, como dos impostos incidentes, como da

produtividade da mão de obra. Além disso, a obra em apreço não envolveu insumos inexistentes no Rio de Janeiro que justificassem a coleta de preços referenciais em São Paulo.

84. Importante destacar que em oportunidade anterior de defesa, para comprovação da adequação dos preços praticados nos Contratos 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, os responsáveis trouxeram aos autos as composições de amparo dos custos unitários apresentados (peças 63 a 161 do TC 013.634/2003-3), ocasião em que foi possível examinar os detalhes considerados em cada custo unitário alegado, e que resultou em substancial redução dos valores dos sobrepreços apurados, conforme a seguir:

Contr.	Contratada	Sobrepreço inicial (Ac 1.849/2008-TCU-P)	Sobrepreço após análise	Valor do Contrato (R\$)	Amostra analisada (R\$)	Sobrepreço Inicial (R\$)	Sobrepreço Após análise (R\$)	Data-base dos valores apurados
01/2002	Infracon	38%	26,7%	3.284.193,59	1.852.536,17	515.563,18	391.092,71	Set/2002
27/2002	Infracon	44%	35%	3.020.599,66	1.154.705,70	509.029,69	404.893,23	Jan/2003
38/2003	Infracon	26%	11%	16.481.064,20	6.403.176,20	1.330.898,94	639.427,63	Mai/2003
44/2003	Cogefe	18,05%	17%	6.146.907,00	2.592.359,08	396.358,59	383.300,04	Ago/2003

85. Na análise anterior da peça 26, verificaram-se novas informações sobre os contratos no estudo da FIPE, mesmo que incidentalmente, pois foram relativos a quantitativos e não a preços unitários, foco do referido estudo, que foram capazes de reduzir ainda mais o valor dos Sobrepreços apurados nos Contratos 38/2003 e 44/2003, conforme a seguir:

Contr.	Contratada	Sobrepreço após instrução de 16/12/2011	Sobrepreço após instrução da peça 41	Valor do Contrato (R\$)	Amostra analisada (R\$)	Sobrepreço após instrução de 16/12/2011 (R\$)	Sobrepreço após instrução da peça 41 (R\$)	Data-base dos valores apurados
01/2002	Infracon	26,7%	26,7%	3.284.193,59	1.852.536,17	391.092,71	391.092,71	Set/2002
27/2002	Infracon	35%	35%	3.020.599,66	1.154.705,70	404.893,23	404.893,23	Jan/2003
38/2003	Infracon	11%	8,34%	16.481.064,20	6.403.176,20	639.427,63	481.607,86	Mai/2003
44/2003	Cogefe	17%	15,54%	6.146.907,00	2.592.359,08	383.300,04	344.142,11	Ago/2003

86. Portanto, conclui-se que a contestação apresentada pelo responsável (peça 33) não é capaz de alterar os valores de sobrepreço calculados no relatório anterior (peça 26), tendo em vista:

- a) a improcedência da retroação dos preços referenciais pesquisados por período superior a oito anos por índices, já que se referem a julho de 2011, e os preços contratuais referem-se às datas de set/2002 a ago/2003; e
- b) a ausência da apresentação das composições de amparo dos preços unitários de referência adotados no estudo da FIPE (peças 7 a 11).

CONCLUSÃO

87. Da análise procedida, conclui-se que a nova documentação acostada na peça 48 não trouxe novos elementos capazes de alterar os preços unitários referenciais adotados na instrução precedente (peça 26).

88. No Parecer da peça 49 do TC 011.286/2005-5, o Procurador-Geral junto ao TCU propôs, para fins de aplicação do débito, o ajuste dos percentuais aplicáveis às parcelas de pagamento dos contratos de forma a que o valor total, a preços históricos, não supere o valor total calculado de superfaturamento. Isso porque os percentuais de sobrepreço foram calculados em relação às amostras analisadas, cabendo, assim, adequá-los aos valores globais dos contratos, conforme a seguir:

Contr.	Contratada	% de sobrepreço em relação à amostra	% de sobrepreço em relação ao valor total	Valor do Contrato (R\$)	Amostra analisada (R\$)	Sobrepreço após instrução da peça 41 (R\$)	Data-base dos valores apurados
01/2002	Infracon	26,7%	13,52%	3.284.193,59	1.852.536,17	391.092,71	Set/2002
27/2002	Infracon	35%	15,47%	3.020.599,66	1.154.705,70	404.893,23	Jan/2003
38/2003	Infracon	8,34%	3,01%	16.481.064,20	6.403.176,20	481.607,86	Mai/2003

44/2003	Cogefe	15,54%	5,93%	6.146.907,00	2.592.359,08	344.142,11	Ago/2003
---------	--------	--------	-------	--------------	--------------	------------	----------

89. Seguem os demonstrativos de cálculo dos percentuais de sobrepreço em relação ao valor total pago em cada contrato:

a) Contrato 01/2002:

$$\frac{3.284.193,59}{(3.284.193,59 - 391.092,71)} - 1 = 0,1352 = 13,52\%$$

b) Contrato 27/2002:

$$\frac{3.020.599,66}{(3.020.599,66 - 404.893,23)} - 1 = 0,1547 = 15,47\%$$

c) Contrato 38/2003:

$$\frac{16.481.064,20}{(16.481.064,20 - 481.607,86)} - 1 = 0,0301 = 3,01\%$$

d) Contrato 44/2003:

$$\frac{6.146.907,00}{(6.146.907,00 - 344.142,11)} - 1 = 0,0593 = 5,93\%$$

90. Com isso, seguem as tabelas com os pagamentos realizados em cada contrato com a aplicação dos percentuais de débito acima calculados:

a) Contrato 01/2002 (pagamentos – peças 119 a 124, TC 015.981/2001-2):

Medição	Período a que se refere	Pagamento		Nr da NF (Senac)	Nr da NF (Sesc)	Débito de 13,52%	Sesc/AN (50%)
		Data	Valor (R\$)				
1	out/02	25/11/2002	90.059,42	844	845	10.724,58	5.362,29
2	nov/02	17/12/2002	301.183,72	853	856	35.865,97	17.932,98
3	dez/02	24/01/2003	177.501,92	861	862	21.137,52	10.568,76
4	jan/03	21/02/2003	311.641,64	863	864	37.111,33	18.555,67
5	fev/03	20/03/2003	258.310,76	876	877	30.760,51	15.380,26
6	mar/03	24/04/2003	273.608,26	881	882	32.582,19	16.291,09
7	abr/03	21/05/2003	534.593,28	892	893	63.661,16	31.830,58
	Adt (abr)	20/05/2003	138.694,00	898	899	16.516,15	8.258,07
	Adt (mai)	24/06/2003	138.694,16	909	913	16.516,17	8.258,08
8	mai/03	24/06/2003	263.604,76	907	908	31.390,94	15.695,47
9	jun/03	22/07/2003	213.673,28	924	925	25.444,93	12.722,47
10	jul/03	22/08/2003	296.841,08	938	939	35.348,83	17.674,42
11	ago/03	17/10/2003	70.662,74	964	963	8.414,76	4.207,38
12	set/03	23/10/2003	64.348,48	965	966	7.662,83	3.831,42
13	out/03	25/11/2003	18.488,88	977	978	2.201,72	1.100,86
14	nov/03	23/12/2003	25.082,82	992	993	2.986,95	1.493,47
15	dez/03	20/02/2004	52.649,46	1010	1011	6.269,67	3.134,84
16	jan/04	30/03/2004	54.554,38	1029	1030	6.496,52	3.248,26
			3.284.193,04			391.092,71	195.546,36

b) Contrato 27/2002 (pagamentos – peças 125 a 129, TC 015.981/2001-2):

Medição	Período a que se refere	Pagamento		Nr da NF (Senac)	Nr da NF (Sesc)	Débito de 15,47%	Sesc/AN (50%)
		Data	Valor (R\$)				
1	fev/03	26/03/2003	143.429,92	874	875	19.225,92	9.612,96
2	mar/03	25/04/2003	191.478,68	883	885	25.666,57	12.833,28
3	abr/03	19/05/2003	220.188,06	894	895	29.514,89	14.757,44
4	mai/03	02/07/2003	213.638,90	917	916	28.637,01	14.318,51
5	jun/03	24/07/2003	122.424,26	926	927	16.410,24	8.205,12
	Adt (jul)	25/07/2003	110.540,00	928	929	14.817,22	7.408,61
6	jul/03	22/08/2003	20.778,40	941	940	2.785,22	1.392,61
7	ago/03	17/10/2003	9.420,60	960	959	1.262,77	631,39
8	set/03	23/10/2003	3.043,08	967	968	407,91	203,95
9	out/03	21/11/2003	15.934,66	979	980	2.135,95	1.067,97
10	nov/03	23/12/2003	196.383,56	988	986	26.324,04	13.162,02
11	dez/03	20/02/2004	141.943,66	1007	1006	19.026,69	9.513,35
	Adt (jul)	20/02/2004	1.196.426,84	1012	1013	160.373,83	80.186,91
12	jan/04	17/03/2004	249.292,08	1027	1028	33.416,11	16.708,05
13	fev/04	13/04/2004	80.702,38	1031	1035	10.817,67	5.408,83
14	mar/04	07/05/2004	33.541,60	1040	1041	4.496,05	2.248,02
15	abr/04	28/08/2004	71.432,98	1051	1052	9.575,16	4.787,58
			3.020.599,66			404.893,23	202.446,62

c) Contrato 38/2003 (pagamentos – peças 130 a 134, TC 015.981/2001-2):

Medição	Período a que se refere	Pagamento		Nr da NF (Senac)	Nr da NF (Sesc)	Débito de 3,01%	Sesc/AN (50%)
		Data	Valor (R\$)				
1	jul/03	22/08/2003	930.541,62	943	944	27.190,86	13.595,43
2	ago/03	21/20/2003	966.296,20	961	962	28.235,62	14.117,81
3	set/03	23/10/2003	558.957,80	969	970	16.333,01	8.166,50
4	out/03	21/11/2003	2.957.336,98	975	976	86.414,76	43.207,38
5	nov/03	23/12/2003	2.155.466,84	990	991	62.983,74	31.491,87
6	dez/03	20/02/2004	446.162,84	1008	1009	13.037,09	6.518,54
7	jan/04	15/03/2004	1.269.141,50	1025	1026	37.084,90	18.542,45
8	fev/04	13/04/2004	1.991.787,22	1036	1037	58.200,95	29.100,47
9	mar/04	12/05/2004	908.117,82	1038	1039	26.535,62	13.267,81
10	abr/04	17/06/2004	473.830,16	1047	1048	13.845,54	6.922,77
	adt	17/06/2004	1.062.313,10	1049	1050	31.041,28	15.520,64
11	mai/04	29/06/2004	396.249,63	1053	1054	11.578,60	5.789,30
	adt	29/06/2004	86.025,78	1055	1056	2.513,71	1.256,86
	adt	18/08/2004	77.900,98	1057		2.276,30	1.138,15
12	jun/04	18/08/2004	1.428.006,42	1059	1063/1064	41.727,01	20.863,51
	adt	21/12/2004	772.929,31	1072	1073	22.585,35	11.292,68
			16.481.064,20			481.584,34	240.792,17

d) Contrato 44/2003 (pagamentos – peças 130 a 134, TC 015.981/2001-2):

Medição	Período a que se refere	Pagamento		Nr da NF (Senac)	Nr da NF (Sesc)	Débito de 5,93%	Sesc/AN (50%)
		Data	Valor (R\$)				
1	set/03	29/10/2003	709.409,75	2184	2182	39.713,02	19.856,51
2	out/03	13/11/2003	855.420,75	2189	2192	47.886,77	23.943,38
3	nov/03	17/12/2003	1.271.625,07	2199	2200	71.186,03	35.593,02
4	dez/03	23/01/2004	1.098.422,38	2214	2215	61.490,09	30.745,04
5	jan/04	20/02/2004	796.096,86	2221	2220	44.565,79	22.282,90
6	fev/04	19/03/2004	373.519,16	2237	2238	20.909,74	10.454,87
7	mar/04	28/04/2004	310.247,10	2254	2255	17.367,75	8.683,87
8	abr/04	20/05/2004	113.364,41	2269	2270	6.346,18	3.173,09
9	mai/04	29/06/2004	45.583,83	2287	2303	2.551,80	1.275,90
	5º TA	29/06/2004	379.891,52	2288	2289	21.266,47	10.633,23
10	jun/04	24/11/2004	193.326,17	2375	2376	10.822,47	5.411,23
			6.146.907,00			344.106,09	172.053,05

91. Nestes autos, apura-se o débito relativo ao exercício de 2004, referente aos pagamentos realizados ao longo desse exercício.

92. Com relação às demais irregularidades apuradas nas instruções precedentes, verifica-se que os novos argumentos trazidos pelo Sr. Antonio José Domingues de Oliveira Santos não foram capazes de saná-las, propondo-se a manutenção da proposta de encaminhamento da instrução anterior (peça 26).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

93. Ante o exposto, submetem-se os autos à apreciação superior, para posterior encaminhamento para pronunciamento do MP/TCU e do Ministro-Relator, propondo:

a) dar 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, tornando insubsistente o Acórdão 2.137/2006 – TCU – 2ª Câmara quanto ao mérito das contas em relação ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos;

b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, pois não foram capazes de sanar as irregularidades apuradas, assim como de afastar o débito imputado;

c) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelas empresas Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda.;

d) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, CPF 014.706.557-72, na condição de Presidente do Conselho Nacional do Sesc/AN à época dos fatos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas "b" e "c" e 19, caput, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir discriminadas, solidariamente com a empresa Infracon - Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ 02.329.639/0001-40), com relação aos Contratos 01/2002, 27/2002 e 38/2003, e com a empresa Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. (CNPJ 17.455.288/0001-91), com relação ao Contrato 44/2003, 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 do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Serviço Social do Comércio - Administração Nacional - Sesc/AN, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

- Contrato 01/2002:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 3.134,84	20/02/2004
R\$ 3.248,26	30/03/2004

Valor atualizado até 28/04/2017: R\$ 13.660,42

- Contrato 27/2002:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 9.513,35	20/02/2004
R\$ 80.186,91	20/02/2004
R\$ 16.708,05	17/03/2004
R\$ 5.408,83	13/04/2004
R\$ 2.248,02	07/05/2004
R\$ 4.787,58	28/06/2004

Valor atualizado até 28/04/2017: R\$ 254.526,43

- Contrato 38/2003:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 6.518,54	20/02/2004
R\$ 18.542,45	15/03/2004
R\$ 29.100,47	13/04/2004
R\$ 13.267,81	12/05/2004
R\$ 6.922,77	17/06/2004
R\$ 15.520,64	17/06/2004
R\$ 5.789,30	29/06/2004
R\$ 1.256,86	29/06/2004
R\$ 1.138,15	18/08/2004
R\$ 20.863,51	18/08/2004
R\$ 11.292,68	21/12/2004

Valor atualizado até 28/04/2017: R\$ 273.970,29

- Contrato 44/2003:

Valor Histórico	Data de ocorrência
R\$ 30.745,04	23/01/2004
R\$ 22.282,90	20/02/2004
R\$ 10.454,87	19/03/2004
R\$ 8.683,87	28/04/2004
R\$ 3.173,09	20/05/2004
R\$ 1.275,90	29/06/2004
R\$ 10.633,23	29/06/2004
R\$ 5.411,23	24/11/2004

Valor atualizado até 28/04/2017: R\$ 197.922,31

e) aplicar ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, CPF 014.706.557-72, na condição de Presidente do Conselho Nacional do Sesc/AN à época dos fatos, e às empresas Infracon – Infra-

Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, em função dos débitos, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, atualizada monetariamente, a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, até a data do recolhimento, caso não sejam atendidas as notificações;

g) determinar, com fulcro no art. 209, §7º, a remessa de cópia do Acórdão, Relatório e Voto ao Ministério Público da União, para adoção das medidas que entender cabíveis.

3. O membro do Ministério Público junto ao TCU, neste ato representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, discordou da proposta da unidade técnica, conforme excerto de sua manifestação, a seguir transcrita (peça 43):

Trata-se de Recurso de Revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, contra o Acórdão 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 desamparamento 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.

É o relatório.