GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 013.538/2005-3 [Apenso: TC 010.194/2004-9].
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Prestação de Contas Simplificada, exercício financeiro de 2004).
Órgão/Entidade: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional (SESC - AN).
Responsáveis: Abram Abe Szajman (001.214.108-97); Antônio José Domingues de Oliveira Santos (014.706.557-72); Cogefe Engenharia Comercio e Empreendimentos Ltda. (17.455.288/0001-91); 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).
Interessado: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional - SESC - AN (33.469.164/0001-11).
Representação legal: Marcello Terto e Silva (21.959/OAB-GO) e outros, representando Infrcon Construtora e Incorporadora Eireli; Alain Alpin Mac Gregor (101.780/OAB-RJ) e outros, representando Antônio José Domingues de Oliveira Santos; Antônio Perilo Teixeira Netto (21359/OAB-DF) e outros, representando Antônio José Domingues de Oliveira Santos e Serviço Social do Comércio - Administração Nacional.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS SIMPLIFICADA. SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO - ADMINISTRAÇÃO NACIONAL. EXERCÍCIO 2004. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. RECURSO DE REVISÃO INTERPOSTO PELO MPTCU. CONTAS REABERTAS PARA APURAÇÃO DE FATOS NOVOS. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES COM IMPACTO NEGATIVO NA GESTÃO. SUPERFATURAMENTO DE CONTRATOS E OUTRAS IRREGULARIDADES NAS OBRAS DO CENTRO ADMINISTRATIVO DO SESC E SENAC. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. PROVIMENTO DO RECURSO PARA TORNAR INSUBSISTENTE O JULGAMENTO ANTERIOR. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, CONDENAÇÃO EM DÉBITO SOLIDÁRIO E APLICAÇÃO DE MULTA AOS ENVOLVIDOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. REJEIÇÃO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. PEDIDO DE RETIRADA DO PROCESSO DA PAUTA DE JULGAMENTO. PLEITO QUE NÃO SE INCLUI NO ROL DE DIREITOS SUBJETIVOS PROCESSUAIS DAS PARTES. DECISÃO DISCRICIONÁRIA DO RELATOR. PRECEDENTES. INDEFERIMENTO.

RELATÓRIO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

Adoto como parte do relatório a instrução produzida pelo auditor da Secretaria de Recursos (Serur), vazada nos termos a seguir transcritos, com ajustes de forma pertinentes (peça 99), que contou com a anuência dos dirigentes daquela especializada (peças 100 e 101):

"INTRODUÇÃO

1. Examinam-se os recursos de reconsideração interpostos por Infracon – Construtora e Incorporadora Eireli (CNPJ 02.329.639/0001-40) e por Antônio José Domingues de Oliveira Santos, então presidente do Sesc/Senac (CPF 014.706.557-72), contra o Acórdão 686/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), mantido pelo Acórdão 1.285/2019-TCU-Plenário.

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 51), transcrevendo-se em destaque os itens objeto do recurso de reconsideração:

> *VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 2.137/2006-TCU-2.ª Câmara;*
>
> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:*
>
> *9.1. conhecer, com fulcro no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, do recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento;*
>
> ***9.2. tornar insubsistente o Acórdão 2.137/2006-TCU-2ª Câmara quanto ao mérito das contas em relação ao responsável Antônio José Domingues de Oliveira Santos;***
>
> ***9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos (014.706.557-72) e das empresas Infracon Construtora e Incorporadora Eireli (02.329.639/0001-40) e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. (17.455.288/0001-91), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno;***
>
> ***9.4. condenar os responsáveis acima mencionados, solidariamente, ao pagamento das importâncias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), 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 do recolhimento, 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* |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

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

9.5. aplicar aos responsáveis a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor individual de R$ 30.000,00, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional dos valores atualizados monetariamente, desde a data do acórdão até a do efetivo pagamento;

9.6. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento das primeiras parcelas em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

9.8. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

3. A presente decisão foi confirmada pelo Acórdão 1.285/2019-TCU-Plenário (peça 69), que conheceu e rejeitou os embargos de declaração opostos em face da decisão.

HISTÓRICO

4. O presente processo trata da prestação de contas referente ao exercício de 2004 do Serviço Social do Comércio (Sesc) Administração Nacional. Em sede dessa prestação de contas, foi proferido o Acórdão 2.137/2006-TCU-2ª Câmara (peça 3, p. 54), constante da Relação 104/2006:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos na 2ª Câmara, em Sessão Extraordinária de 8/8/2006, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso I, alínea a; 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução n. 155/2002, em julgar as contas a seguir indicadas regulares com ressalva e dar quitação aos responsáveis, sem prejuízo de reiterar ao Serviço Social do Comércio - Administração Nacional as seguintes determinações, alertando-o que a reincidência no seu descumprimento poderá ensejar a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável, sem a necessidade de prévia audiência, nos termos dos arts. 16, § 1º, e 58, inciso VII, da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII e § 3º, do Regimento Interno/TCU, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

Serviço Social Autônomo

1. TC 013.538/2005-3

Classe de Assunto: II

Responsáveis: Abram Abe Szajman, CPF n. 001.214.108-97; Antônio José Domingues de Oliveira Santos, CPF n. 014.706.557-72; João Carlos Gomes Roldão, CPF n. 261.617.707-25; Luís Fernando de Mello Costa, CPF n. 180.811.187-72; Maron Emile Abi-Abib, CPF n. 030.228.541-53; Renato Rossi, CPF n. 001.285.626-68.

Unidade: Serviço Social do Comércio - Administração Nacional - SESC.

Exercício: 2004.

1.1. que faça constar, no respectivo processo de prestação de contas:

1.1.1. o rol de responsáveis referente aos membros dos Conselhos Nacional e Fiscal, em cumprimento ao disposto nos arts. 12, § 5º, e 14, da IN/TCU n. 47/2004, (itens 9.5.1 do Acórdão 1.120/2003 - Segunda Câmara - TCU e 15.1.1.2 do Acórdão 3.016/2003 – Primeira Câmara - TCU);

1.1.2. declaração da unidade de pessoal , de que todos os responsáveis indicados no § 5º do art. 12 da IN/TCU n. 47/2004 estão em dia com a exigência da prestação da declaração de bens e rendas de que trata a Lei n. 8.730/1993 e o art. 8º da IN/TCU n. 05/1994 (item 15.1.1.1 do Acórdão 3.016/2003 - Primeira Câmara - TCU); e

1.1.3. indicadores de desempenho, no relatório do gestor, que permitam verificar a economicidade, eficácia e eficiência da gestão, conforme inciso I do art. 5º da DN/TCU n. 71/2005 (Anexos II e X da Decisão Normativa n. 62/2004) (item 15.1.1.3 do Acórdão 3.016/2003 - Primeira Câmara - TCU).

5. Contudo, o Ministério Público junto ao TCU – MP/TCU interpôs Recurso de Revisão em face do mencionado Acórdão (peça 12, p. 3-7), em razão dos achados apurados em sede da Representação (TC 015.981/2001-2), cujo cerne da petição recursal é a seguir transcrito:

> *Ocorre que, ao apreciar a Representação albergada no TC 015.981/2001-2, por intermédio do Acórdão n° 1.849/2008, o Plenário converteu esses autos de fiscalização em TCE, devido à detecção de diversas irregularidades na obra do Centro Administrativo do Sesc e do Senac (nacionais), tais como indícios de sobrepreço, atos antieconômicos, dentre outras, que motivaram a citação do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente do Sesc e do Senac, em solidariedade com as empresas contratadas (itens 9.2.1 a 9.2.4 do Acórdão), bem como a audiência desse responsável e dos Srs. Sidney da Silva Cunha (Diretor-Geral do Senac) e Carlos Augusto Ferreira (Chefe do Centro de Engenharia e Arquitetura do Senac), em virtude dos indícios de irregularidades constantes dos itens 9.2.6.1 a 9.2.6 do Acórdão 1.849/2008 - Plenário.*

6. Em sede daquela Representação, o Tribunal proferiu o Acórdão 1.849/2008/TCU-Plenário, que, entre outras medidas, converteu a representação do TC 015.981/2001-2 em Tomada de Contas Especial (TCE); determinou a citação e a audiência dos envolvidos ***por atos praticados no exercício de 2003****; determinou o sobrestamento das contas das Administrações Nacionais do Sesc e do Senac, referentes aos exercícios de 2003 (TC 010.117/2004-0 e TC 010.475/2004-0, respectivamente) e encaminhou ao MP/TCU cópia daquela deliberação para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de* ***interpor recurso de revisão de contas já julgadas****.*

7. O objeto da representação do TC 015.981/2001-2 foram as obras de construção do Centro Administrativo do Sesc e do Senac. A obra se iniciou em 1996, sob administração do Senac. No período compreendido entre outubro de 1998 a janeiro de 2000, a construção foi paralisada, em decorrência de disputas judiciais entre o Senac e a construtora contratada. Com a retomada da obra, o Sesc Administração Nacional adquiriu 50% do empreendimento que passou a ser denominado de Centro Administrativo do Sesc e do Senac. Em 2006 a obra fora concluída (peça 4, p. 10).

8. Em razão de matéria publicada no Jornal do Brasil, sob o título 'Esqueleto do Senac custa R$ 34 milhões', a unidade técnica propôs a Representação (peça 1, p. 2 do TC 015.981/2001-2), que identificou as seguintes irregularidades nos seguintes contratos firmados (peça 37, p. 2-3):

> *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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

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).

*9. Os contratos acima foram objeto de pagamentos nos exercícios de 2002, 2003 e 2004. Contudo, as contas dos exercícios de 2002 e 2004 encontravam-se julgadas. O MP/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.*

*10. 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). Como já exposto, 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).*

11. O Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário determinou o apensamento do TC 015.981/2001-2 (Representação) ao TC 013.634/2003-3 (contas do Senac de 2002) e, por cópia, aos processos TC 010.117/2004-0 e TC 010.475/2004-0 (contas de ambas instituições de 2003), mantendo-se o sobrestamento destes dois últimos processos até o julgamento dos recursos de revisão.

12. Com relação à prestação de contas do Sesc de 2004, o Acórdão 567/2010-Plenário determinou o apensamento do TC 010.194/2004-9 ao presente feito. Tal processo tratou de representação a procedimento de licitação então em curso pelo Sesc no exercício de 2004. O Acórdão 2.290/2004-1ª Câmara (Relação 49/2004) conheceu e considerou procedente essa representação, fez determinações para a adequação do edital e arquivou o feito (peça 2, p. 9 do TC 010.194/2004-9).

*13. Foram realizadas as **citações e audiências** referentes ao presente feito em **fevereiro de 2011** (peça 5, p. 3-5; 6-10; 11-16). A correspondente instrução de mérito foi autuada em dezembro do mesmo exercício (peça 13, p. 3-38). Todavia, um dos recorrentes protocolou novas manifestações (peça 13, p. 45-57). Privilegiando o contraditório e ampla defesa, o então Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues acolheu a proposta do MP/TCU e devolveu o processo para nova instrução de mérito da unidade técnica (peça 13, p. 60).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

14. A instrução seguinte fora protocolada em março de 2014 (peça 26, p. 56). Em nova oportunidade o recorrente apresentou documentação com novas manifestações (peça 33). O Procurador-Geral do MP/TCU, em parecer, acostado à peça 49 do TC 011.286/2005-5, propôs o retorno dos autos à Secex-RJ para análise dos novos argumentos. Como os presentes autos tratam do mesmo objeto daqueles autos, o Ministro-Relator aproveitou o referido despacho para devolver o processo para nova análise da unidade instrutora. Em abril de 2017 foi concluída última instrução de mérito, que foi acostada junto à peça 37.

*15. Após a manifestação do **Parquet** de Contas em março de 2018 (peça 43), foi proferido o Acórdão 686/2019-TCU-Plenário (peça 51), que conheceu do recurso de revisão do MP/TCU e, entre outras medidas, tornou insubsistente o Acórdão 2.137/2006-TCU-2.ª Câmara, que naquela oportunidade julgou regulares com ressalvas as presentes contas.*

16. Por fim, o Acórdão 1.285/2019-TCU-Plenário (peça 70) conheceu e negou provimento aos embargos de declaração acostado junto à peça 62.

17. Inconformados com a situação agravada por meio do Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e a Infracon – Construtora e Incorporadora Eireli interpuseram recursos de reconsideração (peças 83 e 72, respectivamente) que passam a ser analisados nos aspectos de admissibilidade e de mérito.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

18 Reitera-se os exames de admissibilidade propostos nas instruções precedentes desta unidade instrutora (peças 73, 74, 87 e 88), que opinaram pelo conhecimento dos recursos de reconsideração interpostos, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 686/2019-TCU-Plenário em relação aos recorrentes e os estendendo para os demais devedores solidários. Observa-se que o Ministro-Relator Augusto Nardes, mediante despachos de peças 76 e 89, concordou com esta unidade instrutora.

EXAME DE MÉRITO

19. Constitui objeto desta instrução responder aos seguintes questionamentos recursais:

i. Não cabimento do recurso de revisão por inexistência de fato novo e por intempestividade;

ii. Prescrição da multa aplicada;

iii. Prescrição do débito imputado;

iv. Violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

v. Impropriedades e erros na quantificação do débito e ausência de outras irregularidades.

Do recurso de revisão

20. Os recorrentes defendem o não cabimento do recurso de revisão, que reformou o Acórdão 2.137/2006-2ª Câmara, em razão da inexistência de fato ou documento novo capaz de promover, nos termos da Lei 8.443/92, uma nova discussão da matéria transitada em julgado.

20.1 Para defender a tese acima, trouxeram os seguintes argumentos recursais:

a) O recurso de revisão interposto pelo MP/TCU teria sido fundado em mudança de posicionamento da unidade técnica após o julgamento das contas de 2004. Em outras palavras, não teria havido fatos supervenientes ou sido acostado aos autos documentos novos com o condão de alterar a decisão transitada em julgado, mas acontecido mero reexame dos mesmos fatos anteriormente analisados (peça 83, p. 3-4).

b) Um relatório de auditoria ou mesmo acórdão que o aprove e determine a abertura de tomada de contas especial (TCE), conduzindo a conclusões diferentes dos acórdãos e relatórios precedentes, em especial o que julgou regulares com ressalva as contas do Sesc do exercício de 2004, por si só, não constituiriam documentos novos hábeis à desconstituição da coisa julgada administrativa, no âmbito do controle externo das contas (peça 72, p. 21).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

c) Tal entendimento estaria previsto em julgados anteriores do TCU (peça 83, p.7):

A mudança de entendimento ou a consolidação de jurisprudência no TCU não constitui documento novo para efeito de conhecimento de recurso de revisão.

(Enunciado – Acórdão 1.837/2017);

Acórdão superveniente que decide de forma diferente caso alegadamente similar não caracteriza documento novo capaz de ensejar, em recurso de revisão, a rediscussão do mérito com fundamento nas mesmas provas examinadas na decisão recorrida.

(Enunciado - Acórdão 735/2017)

d) Relatórios técnicos constituiriam análises e interpretações sobre fatos, sendo equivalentes a declarações. Nesse sentido, o próprio Tribunal já teria decidido pela impossibilidade de admissão do recurso de revisão com base em declarações (peça 72, p. 22):

*Acórdão 589/2018 Plenário (Agravo, Relator Ministro Bruno Dantas) Direito Processual. Recurso de Revisão. Documento novo. Declaração. Admissibilidade. ... O recurso de revisão tem natureza similar à da ação rescisória e exige a demonstração do preenchimento dos requisitos específicos previstos no art. 35 da Lei 8.443/1992. **Declarações não têm eficácia de documento novo superveniente auto a ensejar o conhecimento do recurso**.*

[destaques do original]

e) Como não teria havido fatos novos capazes de alterar substancialmente o conjunto probatório, o que teria ocorrido, de fato, seria a utilização do recurso de revisão como forma de recurso fora do prazo. Nessa hipótese, seria esperado a sua rejeição nos termos do Enunciado do Acórdão 1.187/2009 (peça 83, p. 8):

*Para que o recurso de revisão seja conhecido é necessário que os novos documentos apresentados possuam, em tese, a possibilidade de alterar o juízo a respeito dos fatos que ensejaram as condenações, concorrendo para o deslinde da questão. **O exame de admissibilidade deve repelir apresentação de documento novo, como pretexto para ensejar rediscussão do mérito, com base em provas já examinadas no processo**.*

[destaques do original]

f) Seria possível extrair das ressalvas das contas julgadas regulares que os fatos utilizados para justificar a presente condenação teriam sido considerados na decisão que julgou as contas de 2004 (Acórdão 2.137/2006-2ª Câmara) - peça 83, p. 5-7:

1. Determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Nacional que:

1.1. faça constar no Relatório de Gestão das futuras contas da unidade as informações sobre as transferências de recursos mediante convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros instrumentos congêneres, conforme disposto no art. 14, inciso II e § 1º, da IN/TCU nº 47/2004 e no art. 5º, inciso I, da Decisão Normativa TCU nº 62/2004;

(...)

1.5.2. instruir todos os processos de licitação com a estimativa do valor do objeto a ser licitado (artigo 13);

1.5.3. incluir os critérios de avaliação técnica e a forma de pontuação das propostas nos editais de licitação do tipo técnica e preço (artigo 8º, § 2º);

1.5.4. apresentar a devida justificativa, quando houver necessidade de indicação de marca nos processos licitatórios, ratificada pela autoridade competente (artigo 13, parágrafo único); e

*1.5.5. fundamentar a inexigibilidade pelo **caput** do artigo 10, quando comprovada a exclusividade na prestação de serviços a serem contratados.*

(...)

***2. Determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que acompanhe o cumprimento das determinações consignadas no subitem supra, dando conhecimento a este Tribunal das providências adotadas**.*

[destaques do original]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

g) Não valeria o argumento de que a inexistência de coisa julgada tem lastro no fato de que uma prestação anual de contas não é capaz de analisar detidamente todos os atos praticados. Isso porque este entendimento teria sido inaugurado apenas no Regimento Interno de 2015. Antes disso teria vigorado, por décadas, o entendimento do então Procurador-Geral do MP/TCU Lucas Rocha Furtado de que (peça 72, p. 22-23):

> *(...) a gestão é uma e, por isso, seu julgamento, nas contas ordinárias, deve abranger todo universo de atos de gestão específicos, sem nenhuma exclusão' e, em outra ocasião '... não vejo como se possa defender o argumento de que as contas submetidas ao julgamento do TCU trariam apenas uma amostragem e que, por isso, existiriam atos e fatos administrativos que ainda estariam sujeitos à apreciação.*

20.2 O recorrente Antônio José Domingues defende ainda a tese de que o recurso de revisão interposto pelo MP/TCU não poderia ter sido acolhido em razão de manifesta intempestividade.

20.3 Defende a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

h) As irregularidades e superfaturamento teriam decorrido, segundo o próprio TCU, da falta de projeto básico para o início das obras no exercício de 1996. Nesse sentido, cabe transcrever parte da decisão que aprovou as contas de 2001 (peça 83, p. 9-11):

> *8. Tal obra foi iniciada em 1996 e paralisada em 1998. Os serviços foram retomados em 2000 e, em 2002, o Senac/DN vendeu 50% do imóvel para o Sesc/DN, o que levou a incremento na área do empreendimento e alterações significativas nos projetos, por conta de mudanças no uso dos espaços.*
>
> *9. Para a impugnação das presentes contas, prevaleceu o entendimento de que o planejamento e a revisão do projeto deveriam ter ocorrido no exercício de 2001. (...)*
>
> *12. No meu entender, houve impropriedade na irregularidade apontada, porquanto não foi questionada, na audiência, a deficiência na revisão do projeto de construção e, sim, a inexistência de projeto básico suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento na totalidade. Ora, a inexistência de projeto básico remonta ao início das obras, em 1996. Além disso, mesmo se as questionadas falta de planejamento e inexistência de projeto básico se referissem ao período de retomada das obras, não há como se afirmar, com convicção, que foram ações não implementadas justamente no exercício de 2001 que levaram às irregularidades observadas posteriormente. Note-se que a própria Diretora destaca que não há informações nos autos que precisem a não adoção de procedimentos em 2001, sendo a responsabilidade no período apenas inferida.*
>
> *13. De outra parte, se as obras recomeçaram em fevereiro de 2000, as fases de planejamento e revisão dos projetos certamente deveriam ser anteriores a esse período. Da mesma forma, no caso de se considerar que as alterações mais significativas se deram em função da parceria com o Sesc, tais fases deveriam ter ocorrido somente após a formalização do ajuste, já no exercício de 2002.*
>
> *14. Portanto, **penso que a irregularidade, nos termos indicados, não se coaduna com o exercício em exame**. [destaques do original]*
>
> *15. Além disso, é importante registrar que a ausência de planejamento e a inexistência de projeto básico não foram as únicas irregularidades pelas quais os responsáveis foram chamados a se defender. Na verdade, estas ocorrências, por si só autônomas, foram a origem de outras irregularidades. É o que se extrai da instrução da unidade técnica de origem, que, aprovada pelo Relator, teve como consequência a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos:*

i) Se apenas em 2008 o Tribunal, que teria sido amparado por novas interpretações e conclusões da unidade técnica, teria constatado falhas decorrentes da falta de planejamento adequado e de projeto básico nos anos que antecederam a obra em 1996, não poderia o MP/TCU ter interposto o recurso de revisão mediante a estratégia de retroagir ao exercício de 2004, a fim de reavaliar contratos que seriam a consequência e não a causa dos problemas. Nesse sentido, seria juridicamente impossível reavaliar na prestação de contas de 2004 a potencial existência de um superfaturamento derivado de fatos ocorridos no exercício de 1996, tampouco seria razoável condenar administradores por reflexos de escolhas efetuadas em 1996 (peça 83, p. 12).

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

20.4 Consoante o Acórdão 1.821/2018-TCU-Plenário, considera-se, para fins de admissibilidade de recurso de revisão, documento novo todo aquele não examinado no curso do processo.

20.5 No caso em vertente, verifica-se que a instrução que embasou o julgamento das contas de 2004 (peça 3, p. 40-49) não trouxe qualquer menção aos contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003. Em outras palavras, o Acórdão 2.137/2006-TCU-2ª Câmara (peça 3, p. 54), que julgou pela primeira vez as contas de 2004 do Sesc, não se apoiou em qualquer avaliação dos contratos, objeto da Representação (TC 015.981/2001-2), que motivaram o recurso de revisão do MP/TCU.

20.6 Nesse sentido, não cabe a alegação de que o recurso de revisão interposto se baseou na mudança de posicionamento técnico sobre os mesmos fatos.

20.7 Num primeiro momento o TCU julgou regulares com ressalvas as contas de 2004 e só num segundo momento as irregularidades na construção do Centro Administrativo do Sesc e do Senac foram identificadas pela unidade técnica.

20.8 Motivado pela representatividade do empreendimento e pelas graves irregularidades posteriormente detectadas, o MP/TCU interpôs o recurso de revisão contra o julgamento realizado.

20.9 Portanto, o recurso de revisão se baseou em documento não examinado no curso do processo – instrução da unidade técnica (peça 4, p. 29-34), tal qual prescreve o Acórdão 1.821/2018-TCU-Plenário, de modo a atender ao pressuposto do art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992 para a sua interposição.

20.10 Quanto à alegação de intempestividade do recurso de revisão (parágrafos 20.2 e 20.3), cabe trazer as considerações a seguir.

20.11 De início, embora o excerto do voto do Acórdão 1.490/2012-TCU-2ª Câmara (transcrito no item h) mencione que a origem das irregularidades tenha sido a 'falta de projeto básico', remetida ao início das obras 1996, o mesmo voto deixa claro que as irregularidades apontadas pela Representação (TC 015.981/2001-2) ocorreram em períodos posteriores a 2001. Nos termos do mesmo, tais irregularidades ocorreram em virtude das adequações do empreendimento para também se tornar sede do Sesc, que adquirira 50% da obra (peça 11, p. 12-14 do TC 012.747/2002-4):

> *13. De outra parte, se as obras recomeçaram em fevereiro de 2000, as fases de planejamento e revisão dos projetos certamente deveriam ser anteriores a esse período. Da mesma forma,* ***no caso de se considerar que as alterações mais significativas se deram em função da parceria com o Sesc, tais fases deveriam ter ocorrido somente após a formalização do ajuste, já no exercício de 2002****.*
>
> *14. Portanto, penso que a irregularidade, nos termos indicados, não se coaduna com o exercício em exame.*
>
> *15. Além disso, é importante registrar* ***que a ausência de planejamento e a inexistência de projeto básico não foram as únicas irregularidades pelas quais os responsáveis foram chamados a se defender****. Na verdade, estas ocorrências, por si só autônomas, foram a origem de outras irregularidades. É o que se extrai da instrução da unidade técnica de origem, que, aprovada pelo Relator, teve como consequência a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos: (...)*
>
> ***Observamos que tais irregularidades ocorreram em exercícios posteriores a 2001, conforme pode ser constatado no relatório de inspeção de autoria da SECOB, às fls. 316/325, como consequência da falta de planejamento da obra****. (...)*
>
> *17. Sendo assim, como já mencionei****, a multa foi aplicada apenas pela ausência de planejamento e de projeto básico****. As demais irregularidades, consequências destas duas, estão sendo examinadas no TC-015.981/2001-2, apensado ao TC-013.634/2003-3****, contas do Senac de 2002, da relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.'*
>
> *[destaques inseridos]*

20.12 Pelo exposto, as irregularidades apontadas na Representação (TC 015.981/2001-2) e que ensejaram o pedido de revisão do MP/TCU para as presentes contas ocorreram após 2001, e não anteriormente a 1996, consoante os argumentos recursais 'h' e 'i'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

*20.13 No mesmo sentido, conforme o disposto no art. 35, **caput**, da Lei 8.443/1992, o prazo de cinco anos para interposição do recurso de revisão é contado a partir do julgamento das contas.*

20.14 No caso em vertente, as mesmas foram julgadas em 2006 pelo Acórdão 2.137/2006-2ª Câmara. Por sua vez, o recurso de revisão foi protocolado em novembro de 2009 (peça 12, p. 3-7), portanto, menos de cinco anos após o julgamento das contas.

20.15 Portanto, o recurso de revisão foi interposto dentro do prazo da Lei 8.443/1992.

20.16 Diante de todo o exposto, devem ser afastadas as teses recursais que defendem o não cabimento do recurso de revisão por inexistência de fato novo e/ou por intempestividade.

Da prescrição da multa

21. Os recorrentes defendem a ocorrência da prescrição punitiva por decurso de prazo.

21.1 Defendem a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

a) O incidente de uniformização de jurisprudência, decidido pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, teria firmado o entendimento de que a prescrição da pretensão punitiva no TCU se subordina ao prazo decenal do art. 205 do Código Civil de 2002 (peça 72, p. 25).

b) As irregularidades se remeteriam ao exercício de 2004, tendo transcorrido o lapso temporal necessário para se dar a prescrição da pretensão punitiva. O MP/TCU teria, inclusive, defendido tal entendimento conforme se desprende da peça 43 dos autos (peça 72, p. 29):

> *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**.*
>
> *[destaques do original]*

Análise

21.2 A jurisprudência do TCU com relação à prescrição da pretensão punitiva foi uniformizada por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário, que estabeleceu o seguinte entendimento: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

21.3 Com base nas regras acima, resta avaliar o tempo transcorrido entre as irregularidades apontadas e o presente, de modo a concluir pela existência ou não da prescrição.

21.4 Embora as irregularidades na construção do empreendimento em análise tenha sido externalizada em 2008, por meio do Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, que converteu a Representação do TC 015.981/2001-2 em TCE, naquela oportunidade a referida decisão somente determinou a citação e a audiência dos responsáveis por atos praticados em 2003 (vide parágrafo 6.) A citação e audiência dos responsáveis, com relação às irregularidades atinentes ao exercício de 2004, só ocorreram em fevereiro de 2011 (peça 5, p. 3-5; 6-10; 11-16).

21.5 Portanto, em fevereiro de 2011 ocorreu a interrupção do prazo decenal, que voltou a contar a partir do zero a partir daquele momento (item 'ii' do parágrafo 21.2). Entre as referidas citações e audiências e a data atual, teriam se passado por volta de 8 anos e 8 meses, prazo inferior aos dez anos do art. 205 do CC/02.

21.6 Nesse sentido, faltaria aproximadamente 1 ano e 4 meses para o transcurso da prescrição da pretensão punitiva. Considerando as diversas alegações adicionais trazidas pelos interessados no curso da marcha processual, que redundariam na suspensão da contagem (item 'iii' do parágrafo 21.2), seguramente o prazo remanescente para a prescrição da punição é ainda maior.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

21.7 Dessa forma, não ocorreu o transcurso do prazo decenal estabelecido no Acórdão 1.441/2016-Plenário para a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, não devendo ser acolhida esta tese argumentativa.

Da prescrição do débito

22. Os recorrentes defendem a ocorrência da prescrição do débito imputado.

22.1 Defendem a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

a) O STF teria reconhecido a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – 'Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa'; e (b) Tema 899 – 'Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' – peça 72, p. 31.

*No que se refere ao Tema 897, o STF teria reconhecido no bojo do julgamento do RE 852475/SP em 2018 a prescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de **ato doloso de improbidade administrativa** (peça 72, p. 31).*

*No que se refere ao Tema 899, o TCU teria se habilitado como **amicus curiae** e o então Ministro-Relator Teori Zavaski teria determinado a suspensão do processamento de demandas análogas no território nacional até o julgamento do mérito da questão (peça 72, p. 33):*

> *Para efeito do § 5º do art. 1.035 do CPC, determino a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes em tramitação no território nacional, mas **exclusivamente aquelas em que esteja em debate a prescrição do pedido de ressarcimento ao erário baseado em título de Tribunal de Contas**.*
>
> *[destaques do original]*

b) Após o entendimento firmado pelo STF, a Primeira Turma do STJ teria invocado considerações, não aventadas anteriormente, para a solução da controvérsia (peça 72, p. 38):

> *Enquanto na tomada de contas especial o ônus da prova incumbe ao responsável pela aplicação dos recursos repassados, característica intrínseca do processo de prestação ou tomada de contas; na ação de ressarcimento, imprescritível, o ônus da prova do efetivo prejuízo ao erário incumbe a quem pleiteia o ressarcimento, perante o Poder Judiciário.*
>
> *Não é razoável cogitar, mediante singelo raciocínio lógico, que ex-gestor público permaneça obrigado a provar que aplicou adequadamente verbas públicas após 30, 40 ou 50 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de muito tempo.*
>
> *Lado outro, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento visa, à evidência, o resguardo do patrimônio público a qualquer tempo. Nessa hipótese, conforme a dicção constitucional 'ação de ressarcimento', o ônus da prova incumbe a quem alega a ocorrência do prejuízo ao erário e atribui responsabilidade ao seu causador, perante o Poder Judiciário. Assim, a exceção constitucional à regra da prescritibilidade pressupõe o exercício da jurisdição e a efetiva prova do prejuízo ao erário e da responsabilidade do seu causador, ônus de quem pleiteia.*
>
> *Caso contrário, admitir-se-ia Estado de Exceção, onde qualquer ex-gestor público demandado pelo TCU, em tomada de contas especial, estaria obrigado a provar, ele, a qualquer tempo, mesmo que decorridas décadas, a adequada aplicação de verbas federais repassadas, independentemente da comprovação de efetivo prejuízo ao erário.*
>
> *Dessa forma, repito, a atuação do Tribunal de Contas da União, mediante tomada de contas especial, atribuindo o ônus da prova a quem recebeu repasse de verbas públicas federais é legítimo e possível, nos termos da legislação, em especial a Lei 8.443/92. Entretanto, **a não sujeição dessa atuação a limite temporal conduziria a situações de profunda e grave perplexidade, contrárias ao Estado de Direito**.*
>
> ***Isto posto, a tomada de contas especial está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável. Expirado esse prazo, ressalva-se a via***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

judicial para eventual ação de ressarcimento, esta imprescritível, oportunidade em que deverá ser provado o efetivo prejuízo ao erário e a responsabilidade do acionado.

[destaques do original]

Com efeito, a Ministra Regina Helena Costa, no precedente acima, teria feito duas distinções quanto à regra da imprescritibilidade contida no art. 37, §5º, da CF/88 (peça 72, p. 40):

> *1) somente estaria alcançada pela imprescritibilidade as hipóteses de 'desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos' (art. 16, III, d, da Lei n. 8.443/92); e 2) quando a rejeição de contas e a imputação de devolução de valores do TCU estiver fundamentada nos incisos a, b e c do mesmo dispositivo legal (omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar e dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico) deve incidir a prescrição para Administração Pública.*

c) Considerando que os serviços de engenharia prestados pela Infracon teriam tido início em 2002 e sido totalmente entregues em 2006, enquanto a pretensão de constituição do débito contra a mesma só teria sido levada a cabo em março de 2019, ou seja, quinze anos após o exercício das contas de 2004 e treze anos após o encerramento dos serviços prestados, teria transcorrido, nos termos do precedente acima do STJ, a prescrição do débito imputado (peça 72, p. 40-41).

Análise

22.2 Com relação à pretensão de ressarcimento de dano ao erário, a jurisprudência pacífica do TCU e do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são ***imprescritíveis****, conforme enunciado da Súmula TCU 282, exarada em consonância com posicionamento do Plenário do STF, proferido em sede de mandado de segurança (MS 26.210-9/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).*

22.3 No mesmo sentido, embora o Resp 1.105.442/RJ, transcrito no item 'b', tenha fixado em cinco anos o prazo máximo para ressarcimento do erário, cabem fazer duas ressalvas.

22.4 Primeiramente, a decisão acima se refere à matéria tributária, seara do direito com princípios e legislações específicos e significativamente distintos do arcabouço do controle externo.

22.5 Em segundo, além de ser uma decisão isolada, não compondo uma orientação geral do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, somente o STF poderia fixar um entendimento vinculante ao TCU sobre o assunto. Isso porque a discussão sobre a prescritibilidade do ressarcimento ao erário compõe uma interpretação do art. 37, §5º, da CF/88.

22.6 Nesse sentido, a interpretação de dispositivos constitucionais, bem como o julgamento de eventuais conflitos entre a legislação federal (Lei 8.443/92) e a Constituição são competências exclusivas do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102 da CF/88.

22.7 Quanto à repercussão geral do Tema 899 – 'Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas', embora o STF possa alterar o seu entendimento anterior (MS 26.210-9/DF), de maneira a vincular esta Casa de Contas, tal julgamento ainda não ocorreu, estando a Súmula TCU 282 compatível com o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

22.8 Portanto, a orientação da Súmula TCU 282 está em vigor, devendo ser aplicado o seu entendimento de que as ações de recomposição do erário são imprescritíveis.

22.9 Por último, cabe registrar que grande parte da mora em relação ao julgamento do presente feito se deu em razão das diversas oportunidades concedidas para que os interessados protocolassem novas alegações de defesa mesmo após as instruções conclusivas da unidade técnica.

22.10 Nesse sentido, a instrução que analisou as audiências e citações referentes ao exercício de 2004 foi inserida nos autos em dezembro de 2011 (peça 13, p. 3-38). Nesse momento, os autos já se encontravam conclusos e poderiam ser julgados. Todavia, o recorrente acostou nova manifestação (peça 13, p. 45-57). Privilegiando o contraditório e ampla defesa, o então Ministro-Relator Walton

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

Alencar Rodrigues acolheu a proposta do MP/TCU e devolveu o processo para nova instrução de mérito da unidade técnica (peça 13, p. 60).

22.11 A instrução seguinte fora protocolada em março de 2014 (peça 26, p. 56). Em nova oportunidade o TCU poderia ter julgado o processo, todavia, o recorrente protocolara extensa nova documentação em julho de 2014 (peça 33). Pela segunda vez, o processo foi devolvido para nova instrução da unidade técnica, que foi concluída em abril de 2017 (peça 37, p. 20).

22.12 Fica evidente, portanto, que a alegação de prejuízo da defesa em razão do extenso lapso temporal transcorrido não deve prosperar. Pelo contrário, observa-se que a mora do processo se deu justamente para permitir que os interessados trouxessem elementos adicionais de defesa que nem estão previstos no curso do processo regular. Em outras palavras, os recorrentes foram beneficiados com novas oportunidades de convencimento que não estão previstas no rito processual deste Tribunal.

22.13 Portanto, a alegação da impossibilidade de uma boa defesa, em razão da distância temporal dos fatos, não é verificada no curso do presente processo.

22.14 Diante de todo o exposto, o entendimento quanto à imprescritibilidade do débito encontra-se plenamente vigente por parte da Súmula TCU 282 e os recorrentes tiveram amplas possibilidades de exercerem o seu direito de defesa e convencimento, não devendo ser acolhida a tese prescrição do dano ao erário imputado.

Das violações ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa

23. A empresa Infracon alega ter havido violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

23.1 Defende a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

a) Teriam sido juntado novos documentos (peças 7, 8, 9, 10, 11 e 33) e novas manifestações técnicas (peças 26 e 37) aos autos sem que a recorrente fosse notificada para se manifestar sobre eles, o que teria comprometido o seu poder de influência sobre a decisão recorrida (peça 72, p. 42).

b) A empresa só teria tomado conhecimento dos novos documentos com a notificação do Acórdão que acolheu o pedido de revisão do MP/TCU e lhe imputou débito (peça 72, p. 42).

23.2 O recorrente Antônio José Domingues também defende violação aos seus direitos ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

23.3 Para tanto, se apoia nos seguintes argumentos recursais:

c) A citação do recorrente teria sido feita de maneira genérica, de maneira a impossibilitar o exercício pleno do direito de defesa. Cabe transcrever passagem em que o MP/TCU teria defendido a generalidade da citação realizada (peça 83, p. 24-25):

> *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 (peça5, 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 explicitas 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. (...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

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.

d) A generalidade da citação teria sido rejeitada pelo Acórdão 686/2019-TCU-Plenário de maneira genérica e com argumento elíptico de que tais fatos teriam sido tratados em outros processos (peça 83, p. 25):

Ainda que as contas julgadas neste processo se refiram ao Serviço Social do Comércio – Administração Nacional, não se pode deixar de considerar que as irregularidades tratadas nestas contas e nas relativas ao Senac, exercício de 2002, são as mesmas, decorrentes da execução de obra comum a ambas as entidades do Sistema S, e que o responsável presidia, à época, as entidades em questão. (...) 24. Deixo, assim, de examinar o questionamento aduzido pelo Sr. Antônio Santos acerca da falta de precisão dos termos da notificação que lhe foi dirigida em relação a tais irregularidades.

e) O Acórdão 686/2019-TCU-Plenário não teria apresentado justificativa adequada da necessidade de aplicação da multa, bem como não teria trazido qualquer justificativa ou fundamentação da fixação do valor aplicado. Tal ausência de justificativa tornaria nula a aplicação da multa por inobservância do dever de fundamentação, teria comprometido o direito de defesa e violado o art. 20 do Decreto-Lei 4657/42 (peça 83, p. 31-32).

<u>Análise</u>

23.4 Com relação à alegação da empresa Infracon no sentido de ter sido juntado novos documentos (peças 7, 8, 9, 10, 11 e 33) e novas manifestações técnicas (peças 26 e 37) sem que a mesma tenha tomado conhecimentos (itens 'a' e 'b'), cabe tecer as seguintes considerações:

23.5 Primeiramente, o presente processo passou por procedimento de digitalização da sua versão física. As aludidas peças 7, 8 ,9, 10 e 11 não compõem o rol de novos documentos, mas a mera digitalização de peças pretéritas da versão física.

23.6 A manifestação da empresa com relação ao ofício de citação (peça 5, p. 6-10) foi acostada às peças 15-24 e, portanto, em momento temporal e processual posteriores às mencionadas peças 7-11, trazidas impropriamente pela defesa como documentos novos.

23.7 Após as manifestações da Infracon (peças 15-24) e do Sr. Antônio José Domingues (peça 13, p. 45-57), a unidade técnica elaborou o seu parecer da peça 26. Todavia, o recorrente Sr. Antônio José Domingues acostou nova manifestação (a terceira), que ensejou novo parecer da unidade instrutora (peça 33).

23.8 Nesse sentido, a alusão à hipotética irregularidade processual da juntada da peça 33 sem que a Infracon tomasse conhecimento também não deve prosperar, pois se compõe de manifestação complementar do segundo interessado, que, inclusive, beneficiaria a Infracon, não existindo, do ponto de vista lógico, processual e regimental, razão para a abertura de nova fase de defesa.

23.9 Da mesma forma, as referidas manifestações técnicas insertas nas peças 26 e 37 não ensejam a abertura de novas alegações de defesa. Isso porque tais instruções analisaram justamente as alegações de defesa trazidas pelos recorrentes.

23.10 Como o Sr. Antônio José Domingues trouxe a terceira alegação de defesa (peça 33), privilegiando o amplo exercício do contraditório e da ampla defesa, este Tribunal optou por devolver o processo para a unidade técnica para a terceira instrução de mérito.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

23.11 Portanto, não cabe qualquer alegação de que novos fatos, em prejuízo da Infracon, foram acostados aos autos sem que esta empresa tenha tido a oportunidade de contraditá-los.

23.12 Acrescenta-se que o contraditório e a ampla defesa nos processos perante o TCU são inaugurados com a notificação válida dos atos que ordenam a citação e a audiência. A partir de então, incumbe às partes produzirem as suas alegações de defesa e razões de justificativa, bem como de acompanhar o andamento dos autos, exercendo as suas faculdades processuais, mediante pedidos de vista e cópia, apresentação de memoriais ou exercendo sustentação oral nos julgamentos, por exemplo.

23.13 Nesse sentido, inexiste previsão nas normas processuais do TCU de notificação pessoal das partes da juntada de novos documentos ou da inclusão de processo em pauta para julgamento. Além de isso não significar qualquer violação às garantias constitucionais a que alude o recorrente.

23.14 Insta destacar que a Infracon foi devidamente citada e exerceu outras faculdades processuais, apresentando alegações de defesa e pedindo cópia dos autos.

23.15 Diante do exposto, devem ser rejeitadas as alegações de violação ao devido processo legal e ao amplo exercício do contraditório e da ampla defesa por parte da Infracon.

23.16 Com relação ao argumento do Sr. Antônio José Domingues de que a sua audiência teria sido realizada de forma genérica de maneira a impossibilitar o pleno exercício da sua defesa (itens 'c' e 'd'), cabem as seguintes considerações.

23.17 Ainda que subsistisse razão ao recorrente, especificamente com relação aos itens I, II e III da audiência (peça 5, p. 3-4), a decisão vergastada, em que pese as manifestações uníssonas pela rejeição das alegações, não aplicou qualquer penalidade ao recorrente pelas irregularidades enumeradas no aludido ofício, em virtude da existência de ***bis in idem*** *(peça 52, p. 3):*

> *De início, corroboro a conclusão da unidade técnica quanto à* ***impossibilidade do exame nestes autos das irregularidades tratadas na audiência do gestor. Isso porque, tais questões já foram tratadas no âmbito do TC 013.634/2003-3*** *(processo de contas do Senac de 2002),* ***ocasião em que o Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, na análise dos mesmos fatos, deliberou pela aplicação, ao responsável, da multa fundamentada no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 50 mil.***
>
> *Ainda que as contas julgadas neste processo se refiram ao Serviço Social do Comércio – Administração Nacional, não se pode deixar de considerar que as irregularidades tratadas nestas contas e nas relativas ao Senac, exercício de 2002, são as mesmas, decorrentes da execução de obra comum a ambas as entidades do Sistema S, e que o responsável presidia, à época, as entidades em questão.* ***Assim, entendo que nova apenação nestes autos configuraria bis in idem.***
>
> *[destaques inseridos]*

23.18 Em razão do exposto, o presente argumento do Sr. Antônio José Domingues não deve sequer se conhecido e consequentemente analisado frente à impossibilidade de promover qualquer alteração processual em benefício dos interessados.

23.19 Diante do exposto, também devem ser rejeitas as alegações do Sr. Antônio José Domingues atinentes a violações ao devido processo legal e ao amplo exercício do contraditório e da ampla defesa no curso do presente feito.

Do débito e das irregularidades apuradas

24. Os recorrentes alegam que a apuração do débito não está fundada em análise técnica, segura e precisa e que os critérios adotados não têm amparo nos preços de mercado praticados.

24.1 Defendem a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

a) A falta de rigor poderia ser observada ao longo de todo o processo, em que o suposto superfaturamento teria sofrido diversas alterações, tendo iniciado em R$ 2.751.850,39 e finalizado em R$ 888.826,00, menos de um terço da apuração inicial (peça 72, p. 47 e peça 83, p. 13-14).

b) A conclusão do Acórdão 686/2019 sobre o superfaturamento não estaria respalda por um conceito seguro, pois teria sido formada a partir de critério unilateral da unidade técnica, que teria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

rejeitado outros critérios propostos pelos jurisdicionados, em especial o estudo da Fipe, que teria concluído pela inexistência de superfaturamento (peça 83, p. 14-16 e peça 72, p. p. 48).

c) Embora o acórdão recorrido tivesse considerado frágil os trabalhos da Fipe, seria inegável que o mesmo teria ignorado o estudo complementar da Fipe, de 21/8/2014, que teria buscado no Sinapi os custos dos mesmos serviços executados e teria concluído pela inexistência de superfaturamento (peça 72, p. 48).

d) O estudo da Fipe apresentado teria indicado que, caso as obras tivessem sido executadas em julho/2011, seus valores estariam compatíveis com os valores praticados no mercado, com margem 4% menor que os valores calculados pelas aplicações de índices econômicos relativos a obras de construção civil de edifícios (peça 83, p. 16).

e) O Acórdão 686/2019 teria rejeitado as conclusões do estudo da Fipe com argumentos genéricos, mediante tabela de preços genérica e sem considerar o padrão e a alta complexidade da obra. Nos itens 75 a 80 do acórdão recorrido, a unidade instrutora teria se recusado a considerar o estudo da Fipe por ausência das composições de preço, quando exatamente para suprir tal lacuna, teria sido apresentado estudo complementar em 21/8/2014, buscando no Sinapi os custos dos mesmos serviços executados (peça 83, p. 15).

f) Não existiria uma composição de preços padrão para todos os serviços de construção civil em que varie, tão somente, o preço dos insumos. As composições de custos unitários pesquisada apresentaria sempre diferenças ou nos insumos ou nas quantidades. Não seria possível considerar determinado banco de dados superior a outro banco 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 (peça 83, p. 17).

g) A unidade técnica teria comparado preços do Sinapi, que não guardariam qualquer relação com os preços dos serviços que teriam sido efetivamente executados na obra. Conforme se desprende das passagens a seguir, as análises instrutórias não teriam considerado as particularidades das especificações, da complexidade da obra e de seu canteiro (peça 72, p. 48):

g.1) A unidade técnica não teria considerado a 'distribuição de material dentro do canteiro', que seria extremamente onerosa, em razão da impossibilidade de descarregar os materiais próximos de seus locais de aplicação. Similarmente, teria sido desconsiderado o custo de peneiramento das areias utilizadas nos revestimentos (peça 72, p. 49).

g.2) Na composição de custo do serviço de Peitoril (Contrato 1/2002, a unidade técnica não teria considerado o custo dos serviços de limpeza da superfície, chapisco traço 1:3, argamassa de cimento e areia traço 1:3 e arbitrariamente teriam considerado a argamassa traço 1:1:4, de modo a ignorar a mão de obra e os materiais efetivamente empregados (peça 72, p. 49-50).

g.3) Nos serviços de Impermeabilização de Calhas e Lajes sob telhado não teria sido considerado a utilização de cimento ARI, de aditivo plastificante, limpeza e calefação da área, regularização da área com caimento de 1% para os pontos de captação de água, de sorte que o acórdão recorrido teria considerado serviço diferente do que foi executado (peça 72, p. 50).

g.4) A composição de alvenaria da unidade técnica não teria correspondência com o banco de dados do Sinapi. Além de não considerar custo de frete, carga, descarga, transporte interno de andaimes na obra, a unidade técnica teria deixado de levar em conta o preço de luminárias efetivamente executadas na obra, cujo padrão de qualidade seria completamente diferente das especificadas pelo Sinapi. Na composição do custo do reboco, teria sido desconsiderado o preço de taliscamente, requadrações e argamassa com traço 1:3 (peça 72, p. 50).

g.5) Para o cálculo de Revestimento Acrílico Texturizado, não teria sido considerado o material especificado nem mesmo a composição correspondente. Nas alvenarias, não teria sido considerado os serviços de marcação, de engastamento nos pilares de concreto com aço 6,3 mm e tela de ligação da alvenaria com estrutura de concreto. Na aplicação do Laminado Melamínico, não teria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

sido considerado o custo de lixamento da parede. Por último, os preços dos cabos elétricos considerados não seriam iguais aos especificados nem sido considerado o custo da descarga das bobinas com caminhão munk (peça 72, p. 51).

h) O próprio MPTCU teria considerado o superfaturamento dentro de uma margem aceitável (peça 83, p. 14):

> *8. A nosso ver, o índice de 13,85% constitui margem aceitável de variação nas circunstâncias em que foram avaliados os preços de mercado do contrato à época, em especial o conjunto parcial de serviços da amostra, a estimativa de preços por fontes referenciais na data de celebração do contrato (e não na data do orçamento ou da proposta, por analogia com o art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666/93), as avaliações comparativas com valores cotados por outras licitantes (os quais não representam propriamente a média de mercado) e, ainda, por se tratar de um* ***complexo moderno de edifícios, com diferenciações estruturais e tecnológicas do padrão corrente de edificações****.*
>
> *[destaques do original]*

i) A metodologia aplicada pela unidade técnica seria inconsistente por, injustificadamente, aplicar questionáveis resultados de amostras para toda a obra (peça 83, p. 20).

Nesse sentido, o MPTCU teria trazido o seguinte posicionamento (peça 83, p. 20):

> *6. De fato, para concluir que houve superfaturamento, foi examinado pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (Secob/TCU) um conjunto de itens de serviços correspondente a 78,8% do total original do Contrato nº 001/02 ou a 58,2% do total computados os dois termos aditivos e o denominado 'adendo contratual' (fls. 163/164 do Anexo 1 do TC 015.981/2001-2).* ***A nosso ver, o procedimento de certificar a existência de débito e de quantificá-lo com base em amostra parcial de serviços, e não na totalidade dos que integram o contrato, é tecnicamente falho e, em termos processuais, desconstitui a certeza que se requer na atividade de controle externo para atribuir dívida a gestores públicos e terceiros envolvidos.***
>
> *[destaques do original]*

24.2 O recorrente Antônio José Domingues defende a ausência de responsabilidade do representante máximo do Sesc e do Senac por eventual débito.

24.3 Defende a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

j) Como Presidente do Conselho Nacional, o recorrente não teria tido envolvimento direto com atos licitatórios, elaboração de planilhas de preços e composição de custos de insumos (peça 83, p. 20).

Nesse sentido, o MP/TCU teria trazido o seguinte posicionamento (peça 83, p. 21):

> *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).*

l) Os argumentos acima transcritos do MP/TCU teriam sido rejeitados pela unidade técnica de forma genérica, sob a afirmação de que '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' (peça 83, p. 20).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

m) O TCU viria reconhecendo, de maneira reiterada, que não cabe ao diretor máximo do órgão rever o valor individual de cada um dos itens de uma licitação e que ele somente poderia ser condenado pela prática de atos que são correspondentes às atividades que lhe são típicas. Tal entendimento estaria previsto no enunciado do Acórdão 1.464/2013 (peça 83, p. 22):

> ***Deve-se afastar a responsabilidade de dirigente maior de entidade pública quando se constata que o dano teve origem em falhas na orçamentação com nível de detalhamento técnico alheio às atribuições das instâncias máximas.***
>
> *[Destaque do original]*

Acrescenta-se que o enunciado acima seria especialmente aplicável ao presente caso, uma vez que teria tratado, naquele caso concreto, de superfaturamento de valor equivalente e com percentual mais que duas vezes maior do que o do presente caso (peça 83, p. 22).

*n) A condenação baseada na culpa **in eligendo** ou culpa **in vigilando** precisa ser devidamente caracterizada. Nesse sentido, o Acórdão 183/2016 teria estabelecido que (peça 83, p. 23):*

> *Não se pode imputar culpa **in eligendo** se ausentes elementos que permitam concluir que, à época da indicação, as pessoas escolhidas não detinham capacidade para o exercício de seu mister, ou que o gestor tivesse conhecimento de fatos desabonadores de suas condutas.*

*Por sua vez, o Acórdão 686/2019-Plenário teria presumido a culpa **in eligendo** e a culpa **in vigilando** com base no simples fato de o recorrente ter sido o signatário dos contratos e aditivos da obra (peça 83, p. 23):*

> *26. Os documentos constantes dos autos dão conta de que o Sr. Antônio Santos foi o signatário dos contratos e aditivos questionados. Além disso, os elevados custos da obra, cerca de R$ 167 milhões, em valores atualizados até fevereiro de 2006, e os problemas atinentes à própria execução da edificação, iniciada em 1996, mereceriam uma atenção especial daquele dirigente. Não há, pois, como afastar sua responsabilidade nestes autos.*

Dessa forma, não existiria sequer argumentação, quanto mais comprovação, de que o recorrente teria agido com culpa na designação descuidada de agentes ou na supervisão desidiosa de suas ações (peça 83, p. 24).

24.4 O recorrente Antônio José Domingues defende ainda a ausência de outras irregularidades.

24.5 Defende a tese acima com base nos seguintes argumentos recursais:

o) acusação de prejuízo causado em razão da assinatura de aditivos seria indevida por se basear em afirmações fora de contexto, sem a devida contabilização dos contratos e com o objetivo de gerar uma condenação 'pelo conjunto da obra'. Nesse sentido, a unidade técnica não teria levado em consideração que a obra durou 10 anos e que não faria sentido contar individualmente os contratos, quando eles teriam valores tão diversos (peça 83, p. 26).

p) No que se refere à extrapolação do limite de 25% para os aditamentos contratuais, as manifestações nos autos não viriam acompanhadas de ressalvas de que tais extrapolamentos seriam pouco maiores que o limite de 25% nem que tais escolhas teriam sido explicitamente justificadas como vantajosas para a entidade (peça 83, p. 27).

q) O Acórdão 686/2019-Plenário teria considerado o orçamento sigiloso uma burla a licitação, quando atualmente tal regra seria atualmente utilizada pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC), de forma que tal instrumento não representaria prejuízo ou ato irregular no processo licitatório (peça 83, p. 28).

r) A condenação do recorrente por atos tão antigos, de uma obra que durou cerca de dez anos e em que a discussão com relação à regularidade dos custos teria ensejado conclusões de auditoria tão divergentes e teriam concluído pela existência de um superfaturamento geral de 11,9% afrontaria os princípios da razoabilidade, realidade e proporcionalidade, previstos nos art. 20 da Lei 13.655/2018, bem como o art. 12 do Decreto 9.830/2018, que estabelece a responsabilidade dos agentes públicos por suas opiniões no caso de dolo ou erro grosseiro (peça 83, p. 28-31).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

Análise

24.6 Quanto ao argumento da falta de rigor da análise em virtude de o superfaturamento inicial (R$ 2.751.850,3) ter sido reduzido para R$ 888.826,00 (item a), este deve ser rejeitado.

24.7 Isso porque, ao contrário do trazido pelo recorrente, a significativa redução do superfaturamento não decorreu de falta de rigor, mas por ter sido levado em consideração, de maneira ampla, as diversas alegações e considerações dos recorrentes em relação aos custos da obra e ter sido adotados, em diversas ocasiões, interpretações conservadoras e benéficas aos interessados.

24.8 Nesse sentido, o superfaturamento (inicial) foi apresentado em março de 2010 por meio da instrução inserta na peça 5, p. 36-42. Na sequência os recorrentes foram citados e tiveram a oportunidade de trazer as suas alegações de defesa (peça 5, p. 21-35; peça 15 a partir da p. 20 até o final da peça 23; e fls. 529-532 do vol. principal do TC 011.286/2005-5.

24.9 Em dezembro de 2011, a unidade instrutora analisou as considerações e documentações dos recorrentes na instrução acostada junto à peça 13, p. 3-38, oportunidade em que o superfaturamento inicial reduziu substancialmente em virtude das considerações de defesa trazidas.

24.10 Nessa altura da marcha processual, o feito já poderia ter sido julgado, todavia um dos recorrentes apresentou novas alegações de defesa (peça 13, p. 45-57). Após o feito voltar para a unidade técnica, a instrução inserta na peça 26 analisou as últimas alegações. Em razão do acolhimento de parte das ponderações trazidas, novamente, o superfaturamento reduziu. Ao cabo dessa instrução, fora protocolada nova defesa (peça 33), que ensejou nova análise (peça 37), que, todavia, não identificou fundamentos para outra redução do débito.

24.11 Portanto, a redução significativa do superfaturamento se deu em grande parte pela ampla consideração dos argumentos das defesas, fato este que não desabona o trabalho da unidade técnica, mas reforça a lisura da instrução processual realizada.

24.12 Por último, o superfaturamento reduziu significativamente em razão de interpretações conservadoras e benéficas aos interessados mesmo quando as evidências apontavam para um agravamento de sua situação.

24.13 No caso do Contrato 1/2002, ao longo do feito, procedeu-se ao ajuste dos preços unitários dos itens 2.1 – Madeiramento para telhas de aço; 2.2.1 – Telha Térmica tipo Perkron e 6.7 – Isolamento térmico de calhas e lajes. Se tal realinhamento tivesse sido considerado na análise inicial (peça 5, p. 43-47), o valor do superfaturamento passaria de R$ 515.563,17 para R$ 792.938,18 (a preços históricos). Todavia, por conservadorismo, a unidade técnica optou por manter o superfaturamento inicial – peça 26, p.12.

24.14 No caso do Contrato 44/2003, na primeira análise, identificou-se um superfaturamento de R$ 396.358,59, todavia, na planilha de cálculo apresentada nas páginas 49 a 51 da peça 33 do TC 015.981/2001-2, demonstra-se que o valor correto é R$ 481.444,43. Por conservadorismo, foi mantido o superfaturamento inicial nas instruções subsequentes (peça 26, p. 40).

24.15 Portanto, deve ser afastada a alegação de falta de rigor e técnica das análises implementadas, em razão da redução significativa do superfaturamento ao longo do processo. Conforme o exposto, tal redução se deu em razão do amplo acatamento dos argumentos de defesa e de interpretações conservadoras por parte da unidade instrutora.

24.16 Pelas razões acima também dever ser afastada a alegação de que o superfaturamento não estaria respaldado em conceito seguro, em razão de critério unilateral da unidade técnica, que teria rejeitado outros critérios propostos, em especial, o estudo da Fipe (item 'b') e de que não existiria uma composição padrão de preços padrão para todos os serviços (item 'f').

24.17 Com relação ao estudo da Fipe (peças 7-11), a instrução inserta na peça 13, p. 3-38 o analisou e, em que pese ter apontado diversas fragilidades, acatou parte dos argumentos, de modo a ajustar os quantitativos de referência e reduzir o superfaturamento do Contrato 38/2003 em R$ 157.819,77 (peça 26, p. 35).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

24.18 No mesmo sentido, a unidade técnica acatou parte das composições trazidas pela Infracon e Cogefe em suas alegações de defesa na instrução inserta na peça 13, p. 3-38. Em razão disso, houve redução do superfaturamento anteriormente 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. Portanto, não procede a alegação de existência de composições diversas, que teriam sido desconsideras pela unidade instrutora.

24.19 Quanto aos argumentos de que, mediante argumentos genéricos e tabelas de preços genéricas, a decisão vergastada teria ignorado o estudo complementar da Fipe, de 21/8/2014, que teria buscado no Sinapi os custos dos mesmos serviços executados (itens 'c' e 'e'), estes também devem ser rejeitados pelas considerações a seguir.

24.20 Primeiramente, a instrução inserta na peça 37 analisou especificamente a referida documentação complementar (peça 33). Na oportunidade, rebateu-se de maneira ampla e objetiva os pontos do estudo que essencialmente repetiu as considerações do estudo anterior (peça 26).

24.21 Em segundo, além de outras fragilidades, ficou evidenciado que, mesmo na terceira alegação de defesa do recorrente, o mesmo não trouxera composição alternativa nem mesmo referência de custos, conforme pode ser extraído dos trechos a seguir (peça 37, p. 13-14):

> *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. (...)*
>
> *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.***
>
> *[destaques inseridos]*

24.22 Portanto, descabida são as alegações de que a decisão vergastada desconsiderou o estudo complementar da Fipe, de 21/8/2014, e de que o mesmo teria buscado no Sinapi os custos dos mesmos serviços executados. Conforme exposto, o referido estudo complementar foi analisado e, mesmo em sua terceira alegação de defesa, o recorrente não apresentou composição dos serviços executados a fim de contraditar a análise da unidade técnica.

24.23 Quanto às conclusões do estudo da Fipe, que indicou que os custos das obras estariam aderentes com os preços de mercado e com margem de 4% a menos (item 'd'), cabe trazer as suas principais fragilidades que levaram ao seu não acatamento pleno por parte deste Tribunal.

24.24 Primeiramente a FIPE pesquisou os preços dos serviços e insumos na data de julho de 2011. A comparação dos valores pesquisados com os dos contratos, com diferentes data-base, ocorreu por intermédio de índices (peça 26, p. 11). Entretanto, tal prática afronta o atributo da validade temporal dos orçamentos que impõe limitação temporal a qualquer orçamento, em razão de alterações de premissas no tempo que não podem ser corrigidas por índices, tais como flutuações nos preços dos insumos ao longo do tempo; alteração da alíquota ou criação de novos impostos ou encargos; mudanças e inovações tecnológicas; novos cenários econômicos, financeiros e gerenciais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

24.25 Por essa razão a jurisprudência desse Tribunal rejeita a adoção de índices para a correção ou retroação de preços referenciais de mercado por longos prazos, conforme pode ser extraído das seguintes passagens dos 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. (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. (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). (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. (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. (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. (Min. Benjamin Zymler).*

24.26 No caso em apreço, a Fipe retroagiu os seus preços pesquisados em julho/2011 para maio/2002 (aproximadamente nove anos) – peça 77, p. 10, portanto, prazo demasiadamente longo para afastar o risco de alteração das premissas e condições da obra analisada.

24.27 Ademais, não acompanharam a pesquisa da FIPE evidências documentais de amparo dos valores pesquisados, de forma a possibilitar a verificação da aderência das composições e preços unitários apresentados com o objeto executado (peça 26, p.13).

24.28 Similarmente, o estudo adotou referenciais de preços unitários do mercado de São Paulo quando a obra foi executada no Rio de Janeiro (peça 26, p. 22).

24.29 O estudo também não trouxe tratamento estatísticos a certos insumos, tais como do item 9.2.2 - Emboço e reboco para revestimento texturizado, cimento, cal e areia 1:2:5, do item 9.3 - Revestimento acrílico Texturizado e do item 9.2.4 - Revestimento cimento e areia – massa fina (peça 26, p. 22-23).

24.30 Por fim, o estudo apresentou outras fragilidades como considerar serviços que não foram executados na prática, tal qual a execução de reboco junto do item 9.2.3 - Emboço cimento e areia 1:3, para epóxi interno (peça 26, p. 22).

24.31 Portanto, deve ser afastada a alegação de que as conclusões do estudo da Fipe indicaram que os custos das obras estariam aderentes aos preços de mercado. Em que pese terem sido acatadas partes dos apontamentos do estudo, o mesmo apresentou significativas fragilidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

24.32 Passando para as alegações que levam à conclusão de que a unidade técnica teria comparado preços do Sinapi, que não guardariam qualquer relação com os serviços executados (item g e subitens g.1; g.2, g.3, g.4 e g.5), cabem as seguintes considerações.

24.33 Conforme o disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/88, no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e no art. 66 do Decreto 93.872/1986, cabe àqueles que receberam ou geriram recursos do Estado comprovar a sua boa e regular aplicação. Com fundamento nesses dispositivos, a jurisprudência do TCU é uníssona pela inversão do ônus da prova dessa comprovação (Acórdão 1.1391/2019-2ª Câmara e Acórdãos 2.628/2019, 2.559/2019, 2.547/2019, 2.504/2019, e 2.249/19, todos do Plenário).

*24.34 Com relação aos diversos insumos colacionados nos subitens g.2, g.3, g.4 e g.5, o recorrente alegou que, em razão das particularidades da obra, tais itens não teriam sido considerados pela unidade técnica nos padrões empregados. Todavia, além de ter afastado divergências em relação a todos esses insumos, a instrução inserta na peça 26 registrou que o recorrente não trouxe **qualquer comprovação documental ou referência** de suas composições e custos unitário em relação aos mesmos itens apresentados (conforme p. 15, 16, 17, 21, 22, 23 e 26-28).*

24.35 Assim, o recorrente sequer trouxe as composições que entendia adequada para os insumos apresentados nestes itens, de modo a não comprovar a regularidades dos gastos que incorreu e impossibilitando qualquer avaliação por parte da unidade técnica.

24.36 Igualmente em relação à distribuição de material no canteiro (subitem g.1), em que pese a rubrica não ter sido avaliada nas instruções precedentes, o recorrente não trouxe em sua peça recursal qualquer comprovação de que o custo considerado pela unidade técnica não estaria adequado aos padrões da obra. Similarmente, não apresentou a composição do serviço.

24.37 Portanto, devem ser afastados as alegações de que a unidade técnica não teria levado em consideração os insumos colacionados no item 'g', uma vez que, nos termos da pacífica jurisprudência deste Tribunal, cabe aos interessados comprovar a regularidade dos seus gastos, não tendo sido apresentado, para os mesmos insumos, qualquer composição ou referência documental.

*24.38 Com relação ao argumento de que o Próprio MPTCU teria considerado o superfaturamento dentro de uma margem tolerável (item h), em que pese a opinião do **Parquet** de Contas, é pacífica a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de inexistir um percentual tolerável de superfaturamento (Acórdãos 1.000/2017 e 3.095/2014, ambos do Plenário).*

24.39 Quanto ao argumento de que a análise aplicada seria inconsistente por aplicar resultados com base em amostras, a quantificação do débito com base em amostragem é metodologia consolidada e usualmente adotada nesta Corte de Contas, conforme Acórdãos 2.558/2019, 2.512/2019 e 2279/2019, todos do Plenário.

24.40 Quanto aos argumentos que convergem para a impossibilidade de imputar o débito apurado ao Sr. Antônio José Domingues, em razão de não ser atribuição de um Presidente de uma entidade nacional acompanhar, amiúde, a elaboração de planilhas de preços e composições de custos (itens j, l, m e n), cabem as seguintes considerações.

24.41 Embora não seja razoável exigir de um dirigente máximo o exame detalhado de planilhas e composições de custo, o superfaturamento em apreço decorreu de significativas falhas no planejamento das obras, tendo como principal origem as alterações significativas de projeto em razão da parceria do Senac com o Sesc em 2002. Na oportunidade, este último adquiriu a metade do empreendimento o que levou a realização de significativas mudanças da obra em curso desde 1996.

24.42 Nesse sentido, cabe transcrever novamente a passagem da peça 11, p.12-14 do TC 012.747/2002-4:

> *13. De outra parte, se as obras recomeçaram em fevereiro de 2000, as fases de planejamento e revisão dos projetos certamente deveriam ser anteriores a esse período. Da mesma forma, **no caso de se***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

considerar que as alterações mais significativas se deram em função da parceria com o Sesc, tais fases deveriam ter ocorrido somente após a formalização do ajuste, já no exercício de 2002.

14. Portanto, penso que a irregularidade, nos termos indicados, não se coaduna com o exercício em exame.

15. Além disso, é importante registrar ***que a ausência de planejamento e a inexistência de projeto básico não foram as únicas irregularidades pelas quais os responsáveis foram chamados a se defender***. ***Na verdade, estas ocorrências, por si só autônomas, foram a origem de outras irregularidades***. *É o que se extrai da instrução da unidade técnica de origem, que, aprovada pelo Relator, teve como consequência a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos: (...)*

24.43 Portanto deve ser afasta a argumentação de que o Presidente do Sesc e do Senac não seria responsável pelo débito em razão de fugir de suas atribuições a verificação de planilhas. Conforme exposto, o presente superfaturamento decorreu da falta de planejamento da obra e da modificação do objeto da obra para também se tornar a sede do Sesc. De fato, o planejamento da obra, as parcerias firmadas e a mudança do escopo da obra constituem ofício do recorrente.

24.44 Quanto às alegações de ausência de irregularidades por parte do dirigente do Sesc e Senac (itens o, p, q e r), conforme exposto previamente, a decisão vergastada afastou a aplicação de penalidade em razão da sua aplicação anterior em outro processo (vide parágrafos 23.17 e 23.18).

24.45 Portanto, frente à impossibilidade de promover qualquer alteração processual em benefícios dos interessados, tais argumentos sequer devem ser analisados.

CONCLUSÃO

25. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se:

i. Pelo cabimento do recurso de revisão interposto pelo MP/TCU;

ii. Pela não ocorrência da prescrição punitiva;

iii. Pela imprescritibilidade do débito imputado;

iv. Pela inexistência de qualquer violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa em relação aos recorrentes;

v. Pela inexistência de fundamentos para alterar o débito imputado ou alterar a decisão vergastada em relação às irregularidades apuradas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

26. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/92 e art. 285 do RITCU, submetem-se os autos à apreciação superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) conhecer dos recursos interpostos por Infracon – Construtora e Incorporadora Eireli (CNPJ 02.329.639/0001-40) e por Antônio José Domingues de Oliveira Santos (CPF 014.706.557-72) e, no mérito, negar-lhes provimento.

b) cientificar a recorrente e os demais interessados do acórdão que vier a ser prolatado, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização." (grifos no original).

2. O Ministério Público que atua junto ao TCU manifestou-se por intermédio de Parecer da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 102), nos termos a seguir integralmente transcritos:

"Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Infracon – Construtora e Incorporadora Eireli (CNPJ 02.329.639/0001-40) e por Antônio José Domingues de Oliveira Santos, então presidente do Sesc/Senac (CPF 014.706.557-72), contra o Acórdão n.º 686/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo, que julgou irregulares suas contas, imputou-lhes débito solidário e aplicou-lhes multa proporcional. Opostos Embargos de Declaração, o ***decisum*** *foi mantido pelo Acórdão n.º 1.285/2019-TCU-Plenário.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

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

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 e esteve paralisado entre 1998 e 2000 (peça 13, p. 03, 10 e 12).

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 vários indícios de irregularidades relacionados as contratações ligadas à obra.

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.

A instrução de fls. 53-88 do Anexo I (peça 13, p. 3-38), com a anuência da Unidade Técnica às fls. 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.

No seu voto condutor do Acórdão n.º 686/2019-TCU-Plenário, o relator ***ad quem*** *assim fundamentou a responsabilidade do dirigente nacional do Sesc (peça 52, p. 3):*

> *'25. Quanto à análise da responsabilidade, na mesma linha defendida pelo Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, não acolho o argumento do gestor de que, como dirigente máximo do Sesc e do Senac, não seria de se esperar que ele participasse de todos os atos praticados no decorrer da referida obra.*
>
> *26. Os documentos constantes dos autos dão conta de que o Sr. Antônio Santos foi o signatário dos contratos e aditivos questionados. Além disso, os elevados custos da obra, cerca de R$ 167 milhões, em valores atualizados até fevereiro de 2006, e os problemas atinentes à própria execução da edificação, iniciada em 1996, mereceriam uma atenção especial daquele dirigente. Não há, pois, como afastar sua responsabilidade nestes autos.*
>
> *27. Quanto ao débito apurado, destaco que o fundamento para sua imputação decorre dos pagamentos realizados no exercício de 2004, em decorrência de sobrepreço de itens das planilhas orçamentárias dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003'.*

Em seu exame de mérito, a unidade técnica entendeu que os elementos trazidos nas peças recursais seriam insuficientes para modificar o juízo original, propondo a negativa de provimento a ambos os recursos (peça 99, p. 26).

Esta representante do Ministério Público de Contas ao tempo em que aquiesce, em linhas gerais, às razões e aos fundamentos contidos na análise da unidade técnica, em especial no tocante à admissibilidade, questões preliminares suscitadas e a responsabilização da empresa contratada, ressalva o entendimento contrário ao encaminhamento pela negativa de provimento ao recurso do Sr. Antônio Santos, pelas razões que passa a expor.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.

De início, impende ressaltar que o fundamento para a imputação do débito, aos responsáveis, é o sobrepreço de itens das planilhas orçamentárias dos respectivos contratos, e não outras irregularidades detectadas na licitação, para as quais, inclusive, esse gestor já fora apenado (Acórdão 201/2018-TCU-Plenário).

Embora todas as várias irregularidades identificadas nesses autos possam ter como origem comum as falhas no planejamento da obra, pelas quais, a princípio, o presidente da organização poderia ser responsabilizado, não há, nos autos, nenhum indício de ligação ou de envolvimento direto desse gestor com as planilhas orçamentárias dos diversos contratos que contém os referidos sobrepreços.

Obviamente, não seria mesmo de se esperar que a esfera de atuação do presidente de uma entidade de âmbito nacional abrangesse 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).

De fato, nessa obra da ordem de R$ 167 milhões (em valores de 2016), envolvendo vários contratos e mais de dez anos de execução e quase vinte anos de apuração, detectou-se um sobrepreço de cerca de R$ 800 mil (em valores de 2017), isto é, menos de 0,48% do valor total envolvido.

Não que qualquer sobrepreço pudesse ser aceito pela Corte, mas vejamos que um item qualquer do projeto que no mercado custasse R$ 1.100,00, estaria cotado na planilha orçamentária a menos de R$ 1.105,30. Tendo o engenheiro responsável atestado a correção da planilha de preços, caberia ao presidente do Sesc/AN detectar essa falha? Quem deveria ser o responsável por constatar diferenças dessa magnitude, diluídas por centenas de itens, espalhadas por vários contratos, ao longo de vários anos, o presidente de uma entidade de alcance nacional ou os engenheiros responsáveis pelos orçamentos da obra?

Voltando a ressaltar que, neste caso concreto, dada a pequena magnitude das diferenças apuradas, as falhas de planejamentos e de condução das licitações corretamente imputadas ao gestor em questão, e por elas já sancionado, não podem ser consideradas causas imediatas dos sobrepreços detectados nas referidas planilhas orçamentárias, razão pela qual não há como responsabilizá-lo pelo débito apurado.

Portanto, quanto à reponsabilidade sobre o dano identificado, merecem ser parcialmente acolhidas as alegações recursais do Senhor Antônio José Domingues de Oliveira Santos, e alterar o acórdão recorrido para afastar a responsabilidade solidária que lhe fora fixada e, por conseguinte, julgando-se as suas contas, no exercício em questão, regulares com ressalva, dando-lhe quitação. Quanto às demais conclusões da Unidade Técnica, esta representante do Ministério Pública reafirma a sua integral concordância."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 64548470.