

TC 010.117/2004-0

Prestação de Contas – Exercício 2003

Serviço Social do Comércio – Administração Nacional (Sesc-AN)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo de prestação de contas do Serviço Social do Comércio – Administração Nacional (Sesc-AN), referente ao exercício de 2003.

2. Após a formulação da primeira instrução de mérito pela extinta 4ª Secretaria de Controle Externo (peça 14, p. 6-21), antes que se procedesse ao seu julgamento, este processo foi sobrestado por força do item 9.6 do Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário (relator Ministro Raimundo Carreiro). A deliberação foi prolatada no âmbito do TC 015.981/2001-2, referente à representação autuada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ) – em razão de notícia publicada no Jornal do Brasil, em 4/11/2001, intitulada “*Esqueleto do Senac custa R\$ 34 milhões*” – com objetivo de apurar indícios de irregularidades apontados na obra do Centro Administrativo do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac-AN) e do Sesc-AN.

3. Como as irregularidades apuradas na mencionada representação abrangeram mais de um período, além de determinar a conversão do TC 015.981/2001-2 em tomada de contas especial (TCE), o Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário determinou o encaminhamento de cópia da referida deliberação ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), para que avaliasse a conveniência e a oportunidade de recorrer em relação às contas do Sesc-AN e do Senac-AN que já se encontravam encerradas, cujas gestões pudessem ter sido impactadas pelas falhas verificadas na representação.

4. Assim, em razão do prolongamento do impacto dessas falhas por vários exercícios, o MPTCU interpôs recurso de revisão contra os acórdãos por meio dos quais haviam sido julgadas as contas do Sesc-AN e do Senac-AN relativas aos anos de 2002 e de 2004. Por consequência, foram reabertas as contas de 2002 e de 2004 do Senac-AN e as de 2004 do Sesc-AN.

5. Por força do Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário, também proferido no âmbito do TC 015.981/2001-2, a TCE resultante da conversão da representação inicial foi apensada às contas do Senac-AN de 2002 e, por cópia, às contas do Sesc-AN de 2003 (ora em análise) e de 2004. A deliberação determinou ainda a manutenção do sobrestamento dos presentes autos até o julgamento dos recursos de revisão interpostos pelo MPTCU.

6. A principal irregularidade de que trata as presentes contas diz respeito à ocorrência de superfaturamento nos contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, os três primeiros celebrados pelo Sesc-AN com a Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e o último com a Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda, todos eles relacionados às obras do Centro Administrativo Sesc-Senac. Em razão da aduzida irregularidade, por intermédio dos Ofícios 877, 878 e 879/2009, foram promovidas as citações das empresas contratadas e do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, Presidente do Conselho Nacional do Sesc-AN à época (peças 67, p. 45-47; e 68, p. 1-6).

7. Procederam-se também às audiências dos Srs. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira para que apresentassem razões de justificativa em relação a indícios de ocorrência de diversas irregularidades, entre as

quais destaco o fracionamento de licitações, em afronta ao artigo 7º das Resoluções SENAC 801/2001 e 747/1998; a realização de aditamentos superiores a 25% em diversos contratos; a utilização da modalidade licitatória “Convite” para casos em que o valor total do contrato ultrapassou o limite permitido para essa modalidade; e a execução de serviços sem cobertura contratual.

8. Além disso, antes do sobrestamento deste processo, foram realizadas as audiências dos Srs. João Martins Filho (Gerente Administrativo), José Celso Sette (Presidente da Comissão Permanente de Licitação), e Arthur Marcelo Nicolau Peixoto, e da Sra. Darlete Maria Arcanjo (membros da Comissão Especial de Licitação) para que se manifestassem em relação à inclusão de cláusula restritiva do caráter competitivo no caso da concorrência Sesc 03/0008-CC-execução de aterro de conquista (pré-aterro).

9. Julgada a TCE, como também os recursos de revisão interpostos pelo MPTCU, e após a análise das alegações de defesa e razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) propôs, resumidamente, em pronunciamentos convergentes (peças 228, p. 23-26; 229 e 230):

a) acolher as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira e excluir sua responsabilidade sobre as irregularidades apuradas;

b) rejeitar parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e pelas empresas Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda.;

c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. João Martins Filho, José Celso Sette e Arthur Marcelo Nicolau Peixoto, e pela Sra. Darlete Maria Arcanjo;

d) julgar irregulares as contas do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e condená-lo, em solidariedade com a Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e com a Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. ao ressarcimento do valor de débito apurado em razão da ocorrência de superfaturamento;

e) aplicar ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e às empresas contratadas a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

f) aplicar aos Srs. João Martins Filho, José Celso Sette e Arthur Marcelo Nicolau Peixoto, e à Sra. Darlete Maria Arcanjo a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

g) julgar regulares as contas dos demais responsáveis; e

h) dar ciência ao Sesc-AN em relação a diversas impropriedades constatadas ao longo da análise das presentes contas.

10. Pelas razões que passo a discorrer a seguir de forma sucinta, manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica.

11. Aquiesço à proposição de condenação solidária do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e das empresas Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. ao ressarcimento do dano apurado em razão do superfaturamento verificado neste processo. Cumpre destacar que o fundamento para a imputação do débito decorre dos pagamentos realizados, no exercício de 2003, em decorrência de sobrepreço/superfaturamento constatado em itens das planilhas orçamentárias dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, firmados com as mencionadas empresas.

12. Acerca dessa irregularidade, após analisar as alegações de defesa remetidas pelos responsáveis no âmbito das respectivas prestações de contas, reabertas em razão dos já mencionados recursos de revisão interpostos pelo MPTCU, concluiu-se que os elementos apresentados sanaram somente parte do superfaturamento inicialmente identificado.

13. Dessa forma, por meio dos Acórdãos TCU 201/2018-Plenário (contas do Senac-AN referentes a 2002, relator Ministro Benjamin Zymler) e 686/2019-Plenário (contas do Sesc-AN referentes a 2004, relator Ministro Vital do Rêgo), os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares e foram condenados solidariamente ao ressarcimento do débito correspondente aos respectivos exercícios. Contra os referidos acórdãos, foram interpostos recurso de reconsideração e embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Tribunal por intermédio dos Acórdãos TCU 2.992/2018-Plenário e 1.285/2019- Plenário, da relatoria dos Ministros Bruno Dantas e Vital do Rêgo, respectivamente.

14. No caso em análise, do mesmo modo como ocorreu nas contas dos demais exercícios, avalio que os elementos de defesa apresentados não são suficientes para elidir a irregularidade concernente ao superfaturamento constatado nos contratos firmados com as empresas Infracon e Cogefe, motivo pelo qual reputo que os responsáveis devam responder solidariamente pelo ressarcimento do dano decorrente dos pagamentos efetuados, no exercício de 2003, no âmbito da execução dos referidos contratos, na forma alvitada pela SecexTrabalho.

15. No entanto, observo que houve formulação de proposta de julgamento pela irregularidade das contas somente em relação ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos. Com relação às empresas contratadas, houve manifestação da unidade técnica unicamente em relação à sua condenação solidária em débito. Nesse contexto, releva transcrever os enunciados de diversas decisões em que esta Corte de Contas considerou juridicamente viável o julgamento pela irregularidade das contas de pessoa jurídica que tenha causado dano ao erário:

É juridicamente possível o TCU julgar as contas de pessoas jurídicas privadas responsáveis por danos cometidos ao erário. (Acórdão 8.650/2013-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler, grifamos)

É cabível o julgamento de contas de empresas. Compete ao TCU julgar as contas daqueles que cometam irregularidades de que resulte prejuízo ao erário. (Acórdão 4.922/2013-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro, grifamos)

É juridicamente possível julgar irregulares as contas de empresa responsável solidária por débito, com base em interpretação sistemática das disposições da Constituição Federal (arts. 70 e 71, inciso II) em conjunto com as da Lei 8.443/1992 (arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º). (Acórdão 2.465/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer, grifamos)

O julgamento das contas de entidades privadas em decorrência de prejuízo causado ao erário tem viabilidade jurídica nos arts. 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal, c/c os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992. (Acórdão 1.075/2015-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas, grifamos)

16. Ainda sobre a matéria, impende ressaltar que no âmbito dos já referenciados Acórdãos TCU-Plenário 201/2018 e 686/2019, por intermédio dos quais foram apreciadas as contas reabertas do Senac-AN de 2002 e do Sesc-AN de 2004, procedeu-se ao julgamento tanto das contas do gestor quanto das empresas responsáveis pela ocorrência do dano.

17. Portanto, em consonância com os enunciados transcritos no parágrafo 15, e com vistas a dar o mesmo tratamento adotado pelo Tribunal nos demais processos em que foram identificadas as mesmas irregularidades ora em análise, reputo que devam ser julgadas

irregulares as contas das empresas Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda.

18. Quanto às audiências dos Srs. Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira para atender ao Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário, no TC 011.286/2005-5 (no qual foi analisado o recurso de reconsideração alusivo às contas do Senac-AN de 2004), apesar de as razões de justificativa terem sido consideradas insuficientes para elidir as irregularidades, foi alvitrada a exclusão da responsabilização dos gestores, em razão da ausência de nexo de causalidade entre suas condutas e as falhas constatadas, proposta que foi acolhida pelo MPTCU, bem como pelo Tribunal, por meio do Acórdão 1.798/2019-TCU-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas). Dessa forma, por se tratar de irregularidade já analisada em processo conexo, em concordância com a SecexTrabalho, entendo que nestes autos deva ser empregada a mesma solução utilizada no acórdão supracitado, no sentido de acolher as razões de justificativas apresentadas por esses gestores e excluí-los da relação processual.

19. Com relação aos Srs. João Martins Filho, José Celso Sette, e Arthur Marcelo Nicolau Peixoto, e à Sra. Darlete Maria Arcanjo – chamados em audiência em razão da inclusão de cláusula restritiva do caráter competitivo no caso da concorrência Sesc 03/0008-CC, cujas razões de justificativa foram analisadas antes do sobrestamento deste processo – anuo ao exame que já havia sido formulado pela unidade técnica inicialmente responsável pela instrução processual, no sentido de rejeitar os elementos de defesa apresentados e aplicar aos responsáveis a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Avalio que tais responsáveis não devem ter suas contas julgadas, em harmonia com a o entendimento manifestado pela SecexTrabalho e com a jurisprudência dominante desta Corte de Contas, que estatui a possibilidade de “*ser aplicada multa a gestor não arrolado como responsável pelas contas, situação em que, se não houver dano ao erário a ele imputado, o agente apenas não tem as contas julgadas*” (Acórdãos TCU 1.878/2017 e 1.828/2015, da Primeira Câmara, relatores Ministros Bruno Dantas e Benjamin Zymler; e 8031/2016 e 1460/2016, da Segunda Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes e do Ministro Vital do Rêgo, grifamos).

20. Anuo ainda à proposta de julgamento pela regularidade das contas dos demais responsáveis constantes do rol, com exceção do Sr. Albucais de Castro Pereira. Conforme Ofício 3031/2006, o responsável foi chamado em audiência em razão das seguintes irregularidades (peça 5, p. 52-54):

- a) assinatura de contrato firmado em 25/3/2003 com Daniel Falcão Armindo Produções e Criações com data retroativa a 1/2/2003 (data na qual sequer havia sido homologado o resultado do certame), em desacordo com o disposto nos arts. 1º, 24 e 25 da Resolução Sesc nº 1012/2001 e no art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993;
- b) autorização do pagamento e realização de despesa sem cobertura contratual nos meses de fevereiro e março, relativamente a serviços prestados por Daniel Falcão Armindo Produções e Criações;
- c) assinatura do contrato de prestação de serviços resultante do procedimento licitatório na modalidade de convite nº 3/2003 com a empresa Daniel Falcão Armindo Produções e Criações em inadimplência perante a Fazenda Municipal, situação que, a teor do art. 12, inciso IV, alínea c, da Resolução Sesc nº 1012/2001, deveria ter impedido a participação da licitante no convite nº 03/0003-CV;
- d) autorização do pagamento de despesas amparada em notas fiscais irregulares, a exemplo das notas fiscais nº 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 222 e 223, constante das fls. 41, 40, 26, 23, 20, 14, 11, 9 e 5 do anexo 4 e fls. 221, 222 e 223 do volume 1, com prazo de autorização de uso expirado, referente a serviços prestados por Daniel Falcão Armindo Produções e Criações; e

e) sucessivas prorrogações do contrato firmado com a senhora Maria Tereza Jorge Pádua, ultrapassando o limite máximo de 60 meses, estipulado no parágrafo único, do art. 25, da resolução Sesc 1012/2001.

21. Na instrução de mérito elaborada antes do sobrestamento dos autos, a unidade técnica havia alvitrado o acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Albucacis de Castro Pereira somente em relação às alíneas “c”, “d” e “e” acima transcritas, tendo, por conseguinte, proposto a rejeição da defesa intentada contra os itens “a” e “b” (peça 14, p. 19-20). Na instrução de mérito final elaborada para o processo, a SecexTrabalho não se manifestou em relação às irregularidades constantes desses itens (alíneas “a” e “b” do ofício de audiência), motivo pelo qual considero que deva ser mantido o posicionamento manifestado na instrução de mérito precedente, pela rejeição da defesa em relação a esses itens.

22. Destarte, julgo que devam ser rejeitadas as razões de justificativa do Sr. Albucacis de Castro Pereira no que tange à assinatura de contrato firmado, em 25/3/2003, com Daniel Falcão Armindo Produções e Criações, com data retroativa a 1/2/2003, e à consequente autorização de pagamento e realização de despesas sem cobertura contratual (alíneas “a” e “b” do ofício de audiência, respectivamente). Assim, a despeito de não se revestirem de gravidade suficiente para macular a gestão do responsável, reputo que tais falhas, por terem restado não elididas, devam ensejar o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.

23. Em conclusão, chamo atenção para a não incidência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal no caso vertente. À luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, Redator Ministro Walton Alencar Rodrigues, eventual sanção administrativa a ser aplicada aos responsáveis por esta Corte de Contas não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que as irregularidades foram praticadas no exercício de 2003, enquanto os atos que autorizaram as audiências e as citações se deram em 7/7/2006 e 22/2/2009, respectivamente (peças 5, p. 29; e 67, p. 41). Portanto, o lapso temporal entre a prática das irregularidades e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decênio considerado no referido *decisum*.

24. Diante do exposto, com as vênias de estilo, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento formulado pela unidade técnica e propõe que sejam julgadas irregulares as contas das empresas Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda., assim como que sejam rejeitadas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Albucacis de Castro Pereira para julgar regulares com ressalva suas contas, nos termos da análise empreendida nos parágrafos 15 a 17 e 20 a 22 deste parecer.

(assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Costa Caribé

Procurador