

TC 010.475/2004-0

Prestação de Contas Simplificada – Exercício 2003

Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac-AN)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de processo de prestação de contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Nacional (Senac-AN), referente ao exercício de 2003.

2. As presentes contas foram sobrestadas pelo item 9.6 do Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário (peça 44, p. 33-36), prolatado no âmbito do **TC 015.981/2001-2**, relativo a representação para apurar indícios de irregularidades na obra do Centro Administrativo do Senac-AN e do Serviço Social do Comércio – Administração Nacional (Sesc-AN). As irregularidades se referem a deficiências no planejamento e na condução das obras, bem como a **superfaturamento** decorrente de sobrepreço nas planilhas dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003.

3. As irregularidades afetaram a gestão do Senac-AN e do Sesc-AN nos exercícios de 2002, 2003 e 2004. O dano apurado foi separado em parcelas relativas a cada exercício financeiro e a cada entidade. As citações relativas aos exercícios de 2002 e 2004 foram realizadas nos respectivos processos de contas – que já haviam sido julgados por esta Corte e que foram reabertos, à exceção da prestação de contas do Sesc-AN do exercício de 2002, que já não admitia recurso de revisão.

4. As citações e audiências relativas ao exercício de 2003 do Senac-AN e do Sesc-AN, por sua vez, foram realizadas no âmbito do processo de representação, que foi convertido em TCE (itens 9.2.1 a 9.2.4 e 9.2.6 do Acórdão 1.849/2008-TCU-Plenário). Posteriormente, no entanto, o Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário, além de manter o sobrestamento destas contas até o julgamento dos recursos de revisão interpostos quanto aos exercícios de 2002 e 2004, determinou que as respostas às citações e audiências realizadas fossem analisadas nos respectivos processos de contas (peça 7, p. 35).

5. Foram **citados** o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos (Presidente do Conselho Nacional do Senac-AN à época), solidariamente às empresas Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda., na medida de suas responsabilidades (peças 46, p. 45-47; 47, p. 1-6 e 25-26).

6. Procederam-se também às **audiências** dos Srs. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, Sidney da Silva Cunha (Diretor-Geral do Senac) e Carlos Augusto Ferreira (Chefe do Centro de Engenharia e Arquitetura do Senac) para que apresentassem razões de justificativa em relação a indícios de ocorrência de diversas irregularidades: (a) fracionamento de licitações; (b) aditamentos superiores a 25% em diversos contratos; (c) pactuação de “adendos contratuais”; (d) utilização indevida da modalidade licitatória convite; (e) multiplicidade de pagamentos para itens referentes a serviços gerais; (f) possíveis retenção e recolhimento da Previdência Social menor que o devido na execução dos contratos; (g) falta de publicidade, em virtude do sigilo do preço de referência em processos licitatórios; (h) desvio de objeto em aditivo de contrato; (i) execução de serviços sem cobertura contratual (peças 45, p. 14-16; 46, p. 1, 4 e 5).

7. Apreciados os recursos de revisão interpostos pelo MPTCU relativamente às contas do Senac-AN nos exercícios de 2002 e 2004, e levando em consideração as conclusões a que chegou esta Corte nos referidos processos, a Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho) propôs, resumidamente, em pronunciamentos convergentes (peças 207-209):

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) 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;

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

e) julgar regulares as contas dos demais responsáveis; e

f) dar ciência ao Senac-AN em relação a impropriedades constatadas ao longo da análise das presentes contas.

8. Manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica, com sugestão adicional de julgamento das contas das empresas Infracon e Cogefe.

9. 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 superfaturamento constatado em itens das planilhas orçamentárias dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, firmados com as mencionadas empresas.

10. 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.

11. Dessa forma, por meio dos Acórdãos 201/2018 e 1.798/2019-TCU-Plenário (contas do Senac-AN nos exercícios de 2002 e 2004, respectivamente), os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados solidariamente ao ressarcimento do débito correspondente aos respectivos exercícios e ao pagamento de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992. 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 2.992/2018 e 2.007/2019-TCU-Plenário e 2.174/2019-TCU-Plenário.

12. No caso em tela, do mesmo modo como ocorreu nas contas dos demais exercícios, avalio que os elementos de defesa apresentados não são suficientes para elidir completamente 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 alvitrada pela SecexTrabalho.

13. Destaco que a unidade técnica procedeu ao ajuste dos débitos relativos ao ano de 2003 de forma a refletir a redução no percentual de superfaturamento definida pelo Acórdão 1.798/2019-TCU-Plenário: 13,52% no Contrato 1/2002; 15,47% no Contrato 27/2002; 3,01% no Contrato 38/2003; 5,93% no Contrato 44/2003, conforme consta do relatório da referida deliberação.

14. No que tange à responsabilização do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos e das empresas contratadas, reproduzo, para maior clareza, a análise do Ministro-Relator Bruno Dantas no processo de contas do Senac-AN no exercício de 2004 (voto condutor do Acórdão 1.798/2019-TCU-Plenário):

19. Outrossim, **não se pode afastar a responsabilidade do dirigente máximo do Senac, Antônio José Domingues de Oliveira Santos pelo prejuízo.** Ele teve atuação decisiva para a ocorrência do dano. **Foi signatário dos contratos e dos aditivos contendo os serviços com sobrepreço.** 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 exigiam que ele dispensasse especial atenção quanto à sua economicidade, o que não foi feito.**

20. **No que se refere às empresas contratadas,** elas também devem responder solidariamente pelo dano, pois **se beneficiaram irregularmente em razão dos valores cobrados a maior e das diversas alterações contratuais.** (destacamos)

15. Observo, no entanto, 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 e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. 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) (destacamos)

**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) (destacamos)

**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) (destacamos)

**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) (destacamos)

16. Ainda sobre a matéria, impende ressaltar que no âmbito dos já referenciados Acórdãos 201/2018 e 1.798/2019, ambos do Plenário, por intermédio dos quais foram apreciadas as contas reabertas do Senac-AN de 2002 e 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 aos Srs. Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira, a unidade especializada destaca que eles também foram ouvidos em **audiência por irregularidades no planejamento e condução das contratações** no âmbito do TC 011.286/2005-5 (contas do Senac-AN no exercício de 2004). Naquele processo, suas razões de justificativa foram acolhidas, excluindo-se suas responsabilidades (Acórdão 1.798/2019-TCU-Plenário, item 9.2). Considerando que as irregularidades que levaram à audiência dos dois gestores no presente processo são, em sua maioria, equivalentes e de mesma natureza daquelas analisadas nas contas de 2004, anuo à proposta da unidade instrutiva de excluí-los da relação processual.

19. Convém destacar que, nos processos de contas do Senac-AN em 2002 e 2004, a responsabilidade pelas ocorrências que levaram à audiência dos gestores foi integralmente atribuída ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos. Reproduzo a seguir excerto do voto condutor do Acórdãos 201/2018-TCU-Plenário:

Voto condutor do Acórdão 201/2018-TCU-Plenário (Ministro Benjamin Zymler)

**As irregularidades na construção do Senac que ensejaram a audiência**, embora também tenham participação de outros gestores da entidade, **devem ser precipuamente atribuídas ao Sr. Antônio José Domingues, pois abarcam decisões de cunho gerencial e falhas no planejamento global da obra a cargo do responsável.** (destacamos)

20. Não obstante, considerando que já foi aplicada ao Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos a multa fundamentada no art. 58 da Lei 8.443/1992 pelo Acórdão 201/2018-TCU-Plenário, deixou-se de propor sua aplicação neste processo, na mesma linha do que foi decidido no TC 011.286/2005-5 (Acórdão 1.798/2019-TCU-Plenário).

21. Anuo ainda à proposta de julgamento pela regularidade das contas dos demais responsáveis constantes do rol.

22. O relatório de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) não identificou fatos que comprometessem a gestão no exercício de 2003, e o Certificado de Auditoria, bem como o Parecer do Dirigente de Controle Interno foram pela regularidade com ressalva das contas (peça 6, p. 2-27). Nas instruções preliminares, elaboradas em 26/9/2005 e 23/3/2009 pela unidade técnica do TCU (peça 7, p. 1-7 e 18-33), não foram relatadas irregularidades capazes de macular as contas dos gestores, tendo sido proposta, tão-somente, a expedição de determinações à unidade jurisdicionada e à CGU.

23. 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 27/8/2008 e 22/2/2009, respectivamente (peças 44, p. 35, e 46, 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, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com o encaminhamento formulado pela unidade técnica, propondo, adicionalmente,

que sejam julgadas irregulares as contas das empresas Infracon – Infra-Estrutura Engenharia e Construções Ltda. e Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda, nos termos da análise empreendida nos parágrafos 15 a 17 deste parecer.

*(assinado eletronicamente)*

**Sérgio Ricardo Costa Caribé**

Procurador