PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame Embargos de Declaração opostos pelo responsável Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos (ex-Presidente do Conselho Nacional do Senac) em face do Acórdão 2442/2021 – TCU – Plenário, proferido nos autos deste processo de prestação de contas do Senac - Administração Nacional, referente ao exercício de 2003.

2. Consigno, preliminarmente, que os embargos preenchem os requisitos de admissibilidade previstos para a espécie, podendo ser conhecidos por este Tribunal, com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno/TCU.

3. O embargante alega a existência de dois vícios na deliberação embargada com o fito de defender o provimento ao seu apelo de conferir efeitos infringentes à deliberação embargada, de sorte a afastar sua responsabilização solidária pelo dano imputado pelo referido Acórdão, decorrente de sobrepreço e superfaturamento na execução das obras do Centro Administrativo do Sesc/Senac-AN no Rio de Janeiro.

4. Como visto no relatório precedente, o primeiro deles refere-se a suposta omissão deste Tribunal em apontar a existência de nexo causal entre sua conduta e o que chama de suposto dano. Aduz, nesse sentido, que este Tribunal se limitou a repetir alegações, por ele reputadas genéricas, constantes dos Acórdãos 201/18, 2992/18, 2007/19, 1798/19, 686/19, 1285/19, entre outros (cf. itens 14, 15 e 16 do voto embargado). E em nenhum momento a unidade técnica teria apontado nexo causal específico a ligar a conduta imputada entre sua gestão e o dano.

5. O segundo, se refere a suposta contradição entre o julgado e norma da Segecex (Portaria 33/2012), que aprova a revisão do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas, pois entende que de acordo com esse documento sua conduta deveria se relacionar diretamente ao dano, e, consoante o Acórdão 929/2019 – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), a responsabilidade pelo débito por pagamento de serviços não executados, mas atestados, deve recair sobre os agentes que têm o dever de fiscalizar o contrato e atestar a execução das despesas, e não sobre a autoridade que ordenou o pagamento, querendo com tal entendimento concluir que não seria sua responsabilidade, pois não analisou planilhas de engenharia.

6. Cabe ressaltar, de início, que diversos outros julgados deste Tribunal já assentaram a responsabilidade desse gestor, fato esse não desconhecido pelo embargante ao mencionar alguns desses precedentes.

7. A meu ver o embargante apresenta mero inconformismo e seus argumentos não conduzem ao acolhimento dos embargos.

8. Veja-se, a propósito, que por ocasião da deliberação adotada a situação do processo foi contextualizada à luz desses julgamentos, conforme ele mesmo pontuou, havendo o seguinte registro na parte inicial da deliberação por mim conduzida:

> "(...)
>
> 4. O Acórdão 1.849/2008-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro), prolatado no âmbito do TC 015.981/2001-2, apontou indícios de superfaturamento em quatro ajustes relativos às obras (Contratos 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003), além de irregularidades no planejamento e na condução das contratações mencionadas. Tais ocorrências foram concretizadas nos exercícios de 2002, 2003 e 2004 em razão dos pagamentos realizados nos referidos contratos.
>
> 5. Como as irregularidades apuradas abrangeram mais de um período, o aludido acórdão, além de determinar a conversão do TC 015.981/2001-2 em tomada de contas especial, determinou o encaminhamento de cópia da referida deliberação ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), para que avaliasse a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69517919.

conveniência e a oportunidade da interposição de recurso de revisão em relação às contas do Sesc-AN e do Senac-AN já apreciadas, cujas gestões pudessem ter sido impactadas pelas irregularidades verificadas na representação.

6. As irregularidades relacionadas ao processo sobrestante, com impactos nesta prestação de contas, relativas a superfaturamento nos mencionados Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, também conduziram à apuração de responsabilidade pelas construtoras identificadas nesses contratos, sendo os três primeiros executados pela Infracon – Infraestrutura Engenharia e Construções Ltda. e o último pela Cogefe Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda.

7. Em razão delas foram promovidas as citações solidárias das referidas empresas contratadas e do Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, Presidente do Conselho Nacional do Senac-AN à época (peças 46, pp. 45-47; 47, pp. 1-6, e 25-26), as quais foram realizadas ainda no bojo do processo de tomada de contas especial oriundo da conversão da representação, incluindo audiências outras por atos relacionados àquelas contratações.

8. Mediante o Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário (Relator Ministro Raimundo Carreiro), 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 **e do Senac-AN do exercício de 2003**, para que nelas fosse examinado o mérito das alegações de defesa. A deliberação, todavia, determinou a manutenção do sobrestamento dos presentes autos até o julgamento dos recursos de revisão interpostos pelo MPTCU, nos quais seriam examinadas as irregularidades nesses contratos, refletidas nas contas deste exercício.

9. Assim, cópias dos autos de tomada de contas especial foram remetidas a este processo (contas de 2003), no estado em que se encontravam.

10. Dessarte, 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, a qual já não admitia recurso de revisão.

11. Já as citações e audiências relativas ao exercício de 2003 foram realizadas nos autos da representação e processo convertido em TCE, mas sua análise foi posteriormente remetida para o presente processo por meio do Acórdão 2.284/2010-TCU-Plenário.

12. De se ressaltar que as irregularidades que ensejaram as citações nestas contas compreendem as mesmas apuradas nos processos de contas do Senac-AN e do Sesc-AN nos exercícios de 2002 e 2004 e dizem respeito ao superfaturamento das obras do Centro Administrativo do Senac-AN e do Serviço Social do Comércio – Administração Nacional (Sesc-AN) decorrente de sobrepreço nas planilhas dos Contratos 1/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, além de outras irregularidades relativas ao processo de licitação e contratação, essas já examinadas em outras contas. As variações encontradas nesses processos se restringiram, basicamente, aos valores superfaturados em cada exercício, decorrentes do pagamento pelos serviços executados.

13. O exame das alegações de defesa produzidas de modo invariável em cada processo já conduziu, nos recursos de revisão, à rejeição dos respectivos argumentos das partes, e à alteração do julgamento das contas para irregulares, com condenação solidária aos débitos apurados em cada exercício e entidade a que se referiram os referidos recursos de revisão.

14. No que tange ao Senac/AN, o julgamento pela irregularidade das contas de 2002, com condenações solidárias aos débitos, ocorreu mediante o Acórdão 201/2018 – TCU - Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), mantido pelos Acórdãos 2992/2018 – TCU - Plenário e 2007/2019 – TCU – Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas).

15. Já em relação ao exercício de 2004, as condenações solidárias e o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores e responsáveis no âmbito do Senac/AN se deram mediante o Acórdão 1.798/2019-TCU-Plenário, retificado pelo Acórdão 2.174/2019 – TCU – Plenário (ambos relatados pelo Ministro Bruno Dantas) e mantido pelo Acórdão 2.685/2020 – TCU – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes).

16. Em relação ao Sesc/AN, as contas relativas ao exercício de 2004 foram apreciadas mediante o Acórdão 686/2019 – TCU – Plenário (Relator Ministro Vital do Rêgo), no qual foram julgadas irregulares as contas com condenação solidária às parcelas do débito imputado ao exercício e aplicação de multa proporcional, como ocorrido nos demais processos. A esse acórdão foram opostos embargos de declaração, rejeitados mediante o Acórdão 1285/2019 – TCU – Plenário, e, posteriormente, recursos de reconsideração, os quais tiveram o provimento negado mediante o Acórdão 2690/2020 – TCU – Plenário (Relator Ministro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69517919.

Augusto Nardes), decisão essa considerada irretocável nos embargos rejeitados mediante o Acórdão 711/2021 – TCU – Plenário.

17. Resta, portanto, a apreciação das contas relativas ao exercício de 2003, objeto deste processo, cujo encaminhamento enseja alinhamento ao que já fora decidido naqueles acórdãos."

9. Na sequência, pontuei que em face de as argumentações de defesa terem sido produzidas de maneira idêntica em todos os processos nos quais foram apontados os débitos oriundos dos aludidos contratos, e já afastadas por referidos julgamentos, a unidade instrutiva reproduziu as análises já efetuadas. E, dessa forma, conduziu-se o exame de sorte a oferecer proposição no mesmo sentido dos precedentes julgados.

10. Ainda no parágrafo 35 de minha manifestação, deixei assente que *"como registrado naquelas outras assentadas, não se pode afastar a responsabilidade do dirigente máximo do Senac, Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, pelo prejuízo, pois 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, conforme registro efetuado no Acórdão 1798/2019 – Plenário), e os problemas atinentes à própria execução da edificação exigiam que ele dispensasse especial atenção quanto à sua economicidade, o que não foi feito"*.

11. Esse julgado e diversos outros assentaram o entendimento de que embora as irregularidades na construção do Senac também tenham contado com a participação de outros gestores da entidade, deveriam ser atribuídas ao responsável, pois representam grave falha no dever de supervisão dos subordinados a cargo do gestor, sendo inúmeras as considerações a respeito nesses julgados e nas instrução da secretaria, valendo registrar, em adendo ao decidido neste processo, o seguinte trecho que demonstra a inequívoca convicção deste Tribunal quanto à existência de responsabilidade do ora embargante pelo dano imputado (Acórdão 201/2018 – TCU - Plenário - Relator Ministro Benjamin Zymler, mantido pelos Acórdãos 2992/2018 – TCU - Plenário e 2007/2019 – TCU – Plenário - Relator Ministro Bruno Dantas), conforme as seguintes palavras do eminente Ministro Benjamin Zymler:

"40. (...) o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de Presidente dos Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac, foi signatário do Contrato nº 1/2002 e dos respectivos termos aditivos. Considero, portanto, que tal agente deva responder solidariamente com a empresa contratada pelo dano apurado.

41. As irregularidades na construção do [Centro Administrativo do] Senac, embora também tenham contado com a participação de outros gestores da entidade, podem ser atribuídas ao responsável, pois representam grave falha no dever de supervisão dos subordinados a cargo do gestor.

42. Não se está a exigir que o dirigente máximo do Senac conferisse os preços unitários do contrato e dos respectivos termos de aditamento, mas lhe caberia um dever geral de supervisão dos seus subordinados, o que definitivamente não foi apropriadamente realizado pelo Sr. Antônio José Domingues. Em vista do vulto e da importância da obra (R$ 167 milhões, em valores de fevereiro/2006) , julgo exigível uma particular atenção do dirigente do Senac.

43. Vejo que a origem do débito na referida avença decorre basicamente da desclassificação ilegal da licitante que ofertou o menor preço no certame que originou o Contrato nº 1/2002. Considero que era de se esperar que essa falha grosseira fosse detectada pelo responsável ao assinar o referido ajuste.

44. Incumbe a essa autoridade exercer o papel de direção, coordenação e supervisão dos trabalhos, corrigindo, se necessário, as graves lacunas ou omissões eventualmente incorridas por seus subordinados, sobretudo aquelas que ostentem flagrante ilegalidade, como a verificada nestes autos.

45. Não se pode considerar a atuação do defendente como uma mera formalidade ou como ato de cunho gerencial não passível de punição por parte do Tribunal, uma vez que se destina a manifestar expressa concordância com as análises técnicas precedentes de seus subordinados, os quais o gestor designou para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69517919.

análise (culpa *in eligendo*) e que tinha o dever de supervisionar (culpa *in vigilando*) , chancela sem a qual as irregularidades não poderiam ser levadas a cabo.

46. Em síntese, considero que o defendente não teve o padrão de conduta exigido para um administrador público, segundo o critério frequentemente adotado por esta Corte de Contas no exame acerca da existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, adotando como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo."

12. Evidente está, a meu ver, o mero inconformismo do embargante quanto ao desfecho do julgamento de contas que lhe foi desfavorável, como ocorreu em outros julgados já apreciados e utilizados como parâmetro de decisão, e que não se resolve por meio de embargos de declaração. Ademais, sua condenação decorre de culpa grave e de erros grosseiros em sua gestão, não sendo necessária a atribuição de dolo.

13. Quanto à suposta contradição, cabe mencionar que aquela objeto de embargos é somente a existente entre os termos da própria deliberação, ou seja, entre o acórdão e as demais peças que o fundamentam, o relatório e o voto, nos termos da firme jurisprudência deste Tribunal, conforme enunciados extraídos dos julgados a seguir indicados:

"A contradição objeto de embargos de declaração deve estar contida dentro dos termos do inteiro teor da deliberação atacada.

Acórdão 131/2015-Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS
ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: *Contradição*
Outros indexadores: Delimitação".

"As omissões, obscuridades e contradições que dão ensejo à oposição de embargos de declaração devem ser identificadas no próprio acórdão embargado, descabendo a alegação de contradição entre o acórdão atacado e a jurisprudência, a doutrina ou o ordenamento jurídico.

Acórdão 2689/2009-Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO
ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência
Outros indexadores: *Contradição*, Doutrina, Jurisprudência".

"Os embargos de declaração têm por objetivo sanar eventual omissão (referente a questões relevantes trazidas pelas partes e não abordadas pelo relator), obscuridade (dificuldade no entendimento do texto da deliberação que torne incompreensível o comando imposto ou a manifestação de vontade do relator) ou contradição (afirmação conflitante na fundamentação da decisão ou entre esta e a conclusão alcançada pelo relator).

Acórdão 1802/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN
ÁREA: Direito Processual | TEMA: Embargos de declaração | SUBTEMA: Abrangência
Outros indexadores: *Contradição*, Obscuridade, Omissão".

14. Logo, não há que se alegar contradição entre a deliberação adotada pelos membros do Tribunal de Contas da União e norma expedida pela Secretaria-Geral de Controle Externo desta mesma egrégia Corte.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de janeiro de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 69517919.