

Processo TC nº 011.286/2005-5
PRESTAÇÃO DE CONTAS – *Recurso de Revisão*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de revisão (peça 36, p. 03-07) interposto pelo Ministério Público junto ao TCU para reabertura das contas dos gestores responsáveis pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/Administração Nacional (Senac/AN), no exercício de 2004, originalmente julgadas regulares com ressalva por meio do Acórdão nº 2032/2005-1ª Câmara. Visa a peça recursal apurar fatos novos inicialmente tratados na representação TC nº 015.981/2001-2, convertida em tomada de contas especial e posteriormente juntada ao TC nº 013.634/2003-3, quanto a irregularidades na obra de construção do Centro Administrativo do Senac/AN e do Serviço Social do Comércio/Administração Nacional (Sesc/AN), no Rio de Janeiro/RJ.

2. Os fatos supervenientes que ensejaram o recurso estão assentes no Acórdão nº 1849/2008-Plenário e correspondem a indícios de superfaturamento em quatro contratos (Contratos nºs 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003) e a irregularidades no planejamento e na condução das contratações da obra acima mencionada. Estas ocorrências, identificadas no âmbito do TC nº 015.981/2001-2, foram praticadas nos exercícios de 2002, 2003 e 2004 pelos gestores do Senac/AN e do Sesc/AN, por isso foram interpostos recursos de mesmo teor aos processos já julgados à época.

3. Além das contas destes autos, foram reabertas as relativas ao exercício de 2002 do Senac/AN (TC nº 013.634/2003-3) e do Sesc/AN (TC nº 013.538/2005-3). As contas de 2002 do Sesc/AN (TC nº 013.644/2003-0) não foram reabertas por já haver decorrido o prazo recursal, conforme decidido no Acórdão nº 755/2010-Plenário. Os processos relativos ao exercício de 2003 de ambas as instituições (TCs nºs 010.117/2004-0 e 010.475/2004-0) ainda não haviam sido julgados, sendo deliberado, por meio do Acórdão nº 2284/2010-Plenário, que ficariam sobrestados até o julgamento dos recursos de revisão nos demais processos.

4. Nessa configuração, o dano foi separado em parcelas relativas a cada exercício financeiro e a cada entidade, e as citações passaram a ser realizadas nos respectivos processos de contas. Somente as citações relativas a 2003 foram feitas ainda no processo originário da TCE, mas as análises das alegações de defesa ocorrerão nos processos de contas após o levantamento do sobrestamento. Devido à não reabertura das contas de 2002 do Sesc/AN, a respectiva parcela do débito ainda não foi objeto de citação.

5. Nos presentes autos discute-se o dano provocado no exercício de 2004 em decorrência da execução dos Contratos nºs 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003. Assim, foram citados solidariamente os Srs. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, ex-presidente do Conselho Nacional do Senac; Sidney da Silva Cunha, ex-diretor geral do Senac; e Carlos Augusto Ferreira, ex-chefe do Centro de Engenharia e Arquitetura do Senac, juntamente com a empresa contratada, Infracon – Infraestrutura Engenharia e Construções Ltda., em função dos débitos, em valores históricos, de R\$ 20.368,73 no Contrato nº 01/2002, de R\$ 390.134,70 no Contrato nº 27/2002 e de R\$ 1.158.620,42 no Contrato nº 38/2003 (peça 10, p. 36-49; peça 11, p. 01). Os três dirigentes do Senac foram ainda citados solidariamente com a empresa Cogefê Engenharia Comércio e Empreendimentos Ltda. pelo débito de R\$ 292.794,91, relativo ao Contrato nº 44/2003 (peça 10, p. 36-43 e 47-49; peça 11, p. 01 e 08-09). Esses valores equivalem ao percentual de participação do Senac/AN no dano estimado sobre as medições da execução contratual ocorrida em 2004. A parcela complementar desse débito está sendo tratada no âmbito do TC nº 013.538/2005-3, referente à prestação de contas do Sesc/AN nesse exercício financeiro.

Continuação do TC nº 011.286/2005-5

6. O prejuízo ao erário decorre de avaliação feita pela Secob sobre as planilhas contratuais, em que a unidade técnica especializada detectou indícios de sobrepreço de R\$ 515.563,18, R\$ 509.029,69, R\$ 1.330.898,94 e R\$ 396.258,59 respectivamente nos Contratos nºs 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003. Os valores apurados denotavam sobrepreços respectivos de 38%, 44%, 26% e 18,05%, obtidos sobre amostras representativas dos itens orçamentários de cada contrato (TC nº 015.981/2001-2, peça 7, p. 16-17, 20-21, 27-28 e 26).

7. Além dessa citação, o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos, na condição de ex-presidente dos Conselhos Nacionais do Senac e do Sesc, e os Srs. Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira foram chamados em audiência por irregularidades cometidas no planejamento e na condução das contratações para as obras do Centro Administrativo de ambas as instituições, consubstanciadas em (peça 11, p. 02-07):

a) inúmeras modificações no projeto arquitetônico no decorrer da obra, ocasionando gastos excessivos com demolições, repinturas e reformulações de projeto, em afronta aos princípios da economicidade e da eficiência;

b) celebração de mais de duzentos contratos para a execução da obra em tela, caracterizando infringência aos princípios da economicidade, eficiência, publicidade e razoabilidade;

c) fracionamento de licitações, em afronta ao art. 7º das Resoluções-Senac nºs 801/2001 e 747/1998;

d) aditamentos superiores a 25% no Contrato nº 67/084, em dissonância ao art. 25 da Resolução-Senac nº 801/2001;

e) utilização irregular da modalidade convite no caso do Contrato nº 67/084, afrontando o art. 6º da Resolução-Senac nº 801/2001.

8. A unidade instrutiva analisou as manifestações dos responsáveis em instrução de 16/12/2011. O acolhimento parcial das alegações de defesa foi suficiente para a Secex/RJ propor a redução do débito total nos Contratos nºs 01/2002, 27/2002, 38/2003 e 44/2003, alterando-os, respectivamente, para R\$ 391.092,71, R\$ 404.893,23, R\$ 639.427,63 e R\$ 383.300,04. As parcelas deste processo de contas, relativas ao exercício de 2004, ficaram, em valores históricos, em R\$ 11.295,75, R\$ 310.334,42, R\$ 441.608,62 e R\$ 240.502,90. Por outro lado, as razões de justificativa foram consideradas insuficientes para elidir a irregularidade ou a responsabilidade do gestor. Excluiu-se a responsabilização dos Srs. Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira por ausência de nexo de causalidade entre suas condutas e as irregularidades constatadas.

9. Na sequência, vieram os autos ao meu Gabinete para emissão de parecer. Todavia, nessa ocasião o gestor submeteu novos elementos potencialmente esclarecedores dos valores pagos no âmbito dos contratos em exame. Em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, posicionei-me preliminarmente no sentido de retornar o processo para nova análise por parte da unidade técnica.

10. Acolhendo essa sugestão, Vossa Excelência restituiu os autos à Secex/RJ. A unidade instrutiva, em atendimento, apresentou o novo exame por meio da última instrução acostada aos autos (peça 41), que ora se discute.

II

11. Inicialmente, verifico que as irregularidades cometidas em relação às obras de construção do Centro Administrativo do Senac e do Sesc no Rio do Janeiro/RJ originaram-se, principalmente, do planejamento global falho, sendo agravadas pela sucessão de atos relatada nos autos.

12. Afronta os princípios da administração pública a forma como foi conduzida a consecução do empreendimento. A destinação das instalações foi alterada com as obras em andamento, o que ensejou demolição e refazimento de vários serviços e termos aditivos, que superaram os limites tolerados por lei

Continuação do TC nº 011.286/2005-5

em diversos contratos. Contratos esses que eram inúmeros, em decorrência do excessivo parcelamento e fracionamento da obra. Além disso, adotou-se indevidamente a modalidade convite para a contratação.

13. As diversas ocorrências examinadas nos autos representam, no conjunto, infração a vários princípios da administração pública, como os de eficiência, economicidade, publicidade, razoabilidade e isonomia. Portanto, manifesto concordância com as análises da unidade técnica instrutiva em relação às razões de justificativa submetidas pelo gestor responsável, concluindo pela rejeição dos argumentos de defesa. Concordo ainda com a ausência de responsabilidade dos Srs. Sidney da Silva Cunha e Carlos Augusto Ferreira, tendo em vista não estar caracterizado o nexo de causalidade entre suas condutas e as irregularidades identificadas.

III

14. Com relação ao débito, embora reconhecendo a precuciente análise empreendida pela unidade instrutiva, creio ser necessário ajuste nos valores finais, de forma a respeitar o disposto no art. 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno do TCU. Ponderação de igual teor consta do parecer que exarei no TC nº 013.634/2003-3.

15. Conforme explicado na primeira instrução de mérito elaborada pela Secex/RJ, os percentuais de sobrepreço estimados nas amostras analisadas de cada contrato foram aplicados a todos os pagamentos efetuados no âmbito do contrato respectivo. A forma de determinação do superfaturamento, todavia, encerra uma extrapolação do sobrepreço apurado na amostra para toda a planilha contratual.

16. Essa metodologia, embora logicamente plausível, impõe distorção inadequada num processo de ressarcimento por dano ao erário que se pauta pela imputação de débito que seguramente não exceda o real valor devido, como rege o normativo citado desta Corte. Aplicar, em todos os pagamentos efetuados sobre cada contrato, o percentual de superfaturamento obtido na amostra resulta em débito bastante superior ao originalmente apontado pela Secob. Indiretamente, este procedimento implicaria em atribuição de sobrepreço com relação a serviços não analisados e sobre os quais não houve defesa dos agentes responsabilizados.

17. Mais adequadamente, o percentual de superfaturamento a incidir sobre a totalidade dos pagamentos efetuados deve ser referenciado também em relação ao total pago. Ou seja, deve-se dividir o valor absoluto do superfaturamento apurado pelo total pago em cada contrato, a fim de se obter o percentual de débito equivalente em cada fatura paga. Desta forma, o débito total cobrado sobre os pagamentos efetuados nos exercícios de 2002, 2003 e 2004 será igual ao dano total verificado, sem extrapolação. Considero que tal forma de apuração do dano deve ser adotada ao se distribuir o débito neste processo e nos seus conexos.

IV

18. Estando o processo em meu Gabinete, mais uma vez o Sr. Antônio José Domingues de Oliveira Santos apresenta nova documentação (peça 48), na qual aduz contra-argumentação acerca das conclusões relatadas na última instrução de mérito elaborada pela unidade técnica. Observo que o responsável questiona todos os preços referenciais das planilhas de sobrepreço contratual e que documentação de igual teor foi acostada também aos processos conexos a este, TCs nºs 013.634/2003-3 e 13.538/2005-3. O primeiro encontra-se neste Gabinete, na mesma fase processual destes autos; o segundo aguarda pronunciamento da subunidade técnica da Secex/RJ.

19. Diante desta situação, prestigiando novamente os princípios do contraditório e da ampla defesa, considero prudente que os autos retornem à unidade técnica para que se providencie uma análise uniforme em todos os processos acerca dos novos argumentos, verificando se são hábeis a alterar o entendimento

Continuação do TC nº 011.286/2005-5

anterior. Nessa oportunidade, sugiro que sejam consideradas, também, as ponderações que apresentei ao longo deste parecer.

20. Em vista do exposto, este membro do Ministério Público/TCU manifesta-se pelo retorno dos autos à Secex/RJ.

Ministério Público, em setembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral