

TC-020.375/2006-4
Prestação de Contas

Parecer

Trata-se das contas anuais da Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Piauí (Sesc/PI), relativas ao exercício de 2005.

2. A Controladoria-Geral da União no Estado do Piauí emitiu certificado e parecer pela regularidade com ressalva das contas de gestão do presidente e do diretor financeiro da unidade jurisdicionada, devido às seguintes ocorrências: não atualização de termos de responsabilidades sobre bens; existência de veículos sem identificação; falhas em processos seletivos para contratação e reenquadramento de pessoal; ausência de declaração de bens e renda de alguns integrantes do rol de responsáveis; adoção de modalidade inadequada de licitação; fracionamento de despesas; e falta de comprovação de regularidade fiscal e social de fornecedores contratados por dispensa de licitação (peça 1, pp. 92-94).

3. No âmbito do TCU, os gestores acima indicados foram instados em audiência acerca das inobservância das normas estipuladas no regulamento de licitação do Sesc em diversos processos de aquisição de bens. Os indícios de irregularidades nos processos de contratação e de reenquadramento realizados no exercício de 2005 ensejaram a audiência desses mesmos responsáveis e da chefe do setor de pessoal da entidade, bem como a oitiva dos empregados envolvidos (peça 1, pp. 143-153, peça 3, pp. 17-19, peça 6, pp. 11-55, peças 7 e 8, peça 9, pp. 1-31).

4. No curso processual, o TCU, mediante o Acórdão n.º 2.073/2010-1.ª Câmara, determinou que a Secex-PI realizasse auditoria nas obras de construção das instalações do Sesc Praia, no município de Luís Correia/PI, e sobrestou o presente feito (peça 9, pp. 32-33).

5. Dentre as irregularidades constatadas no âmbito da referida ação de fiscalização, cita-m-se: i) a não dedução dos valores pagos antecipadamente à contratada, em afronta ao estipulado no edital de licitação que originou o contrato; ii) a subcontratação de empresa para concluir as obras, descumprindo os requisitos estipulados no edital de licitação, quanto ao limite de valor e à especificidade dos serviços passíveis de serem subcontratados, e transferindo à subcontratada todos os direitos e obrigações relativos ao contrato originalmente firmado com o Sesc/PI. Tais irregularidades revestem-se de maior gravidade diante do fato de que dois irmãos do presidente do Sesc/PI eram sócios administradores da empreiteira subcontratada (peça 1 do TC 025.974/2010-6, apenso).

6. A Corte de Contas, ao apreciar o relatório de auditoria, por meio do Acórdão n.º 485/2013-Plenário, decidiu por atribuir as irregularidades acima relatadas ao dirigente máximo do Sesc/PI, Senhor Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, o que ensejou a sanção desse gestor com as penas de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função comissionada no âmbito da administração pública, previstas nos arts. 58, inciso II, e 60, da Lei n.º 8.443/1992. Naquela assentada, ainda, o Tribunal deliberou por remeter ao processo de contas ordinárias a questão dos pagamentos antecipados não saldados.

7. Destarte, levantado o sobrestamento destes autos, com o trânsito em julgado do acórdão acima mencionado, a Secex-PI deu continuidade à instrução processual. Tendo constatado que os prejuízos aos cofres do Sesc/PI decorrentes da antecipação de pagamentos se materializaram no exercício de 2005, quando deveriam ter sido promovidos os descontos pertinentes nas faturas pagas à contratada, Spel Engenharia Ltda., a Unidade Instrutiva promoveu a citação do presidente do Sesc/PI em virtude do aludido dano, solidariamente ao diretor financeiro da entidade e à construtora (peças 29, 32, 35, 38-46). Apenas o primeiro responsável apresentou alegações de defesa (peça 36).

8. Na sequência, em exame de mérito das justificativas apresentadas acerca dos processos seletivos de contratação e de reenquadramento de pessoal, a Unidade Técnica considerou-as suficientes para elidir as falhas inicialmente apontadas nesses atos de gestão (peça 36, itens 16 a 26).

9. De outro giro, entendeu que as manifestações dos gestores não se prestam a afastar as irregularidades constatadas em contratações efetuadas pelo Sesc/PI (peça 36, item 30), relativas à adoção

de modalidade indevida de licitação (realização de convites para diversos e sucessivos contratos de fornecimento de mobiliário e de aparelhos de ar condicionado, enquanto a modalidade preconizada no regulamento de licitações da entidade seria a concorrência) e à inexigibilidade indevida de licitação (aquisição de bens cuja inviabilidade de competição, devido à exclusividade do fornecedor ou do serviço, não restou demonstrada nos autos).

10. Bem assim, rechaçou a defesa apresentada pelo presidente do Sesc/PI no que toca aos prejuízos decorrentes do não abatimento, nos pagamentos posteriores, dos valores pagos antecipadamente à Spel Engenharia Ltda., exceto quanto à necessidade de que esse montante seja parcialmente compensado pelos valores relativos à retenção estipulada em contrato a título de garantia de execução, de 5% em cada fatura paga (peça 36, itens 33 a 35).

11. Em vista de tais conclusões, a Unidade Técnica propõe julgar irregulares as contas dos Senhores Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José Augusto Rodrigues Oliveira, respectivamente presidente e diretor financeiro do Sesc/PI, condenando-os, solidariamente à Spel Engenharia Ltda., a ressarcir aos cofres do ente paraestatal o prejuízo apurado na forma do parágrafo precedente, e aplicando a todos multa individual proporcional ao débito. Ademais, a Secex-PI manifesta-se por julgar regulares as contas de gestão dos demais gestores integrantes do rol de responsáveis, dando-lhes quitação plena, e por dar ciência ao Sesc/PI quanto à necessidade de processo de seleção interna com vistas ao reenquadramento de pessoal.

II

12. No que toca à quantificação do débito, impende trazer a lume que o contrato de empreitada celebrado pelo Sesc/PI com a Spel Engenharia Ltda. (peça 2, p. 33-43 do TC 025.974/2010-6) estipulou, na cláusula terceira, o seguinte cronograma de pagamentos:

- 1.^a parcela - 10% (dez por cento) sobre o valor contratual, na data de assinatura deste contrato;
- 2.^a parcela - 7,5% (sete e meio por cento) sobre o valor contratual, quando locada a obra e concluídos os barracões, tapumes, cercas e as instalações de luz, de água e hidrossanitárias;
- a última parcela - 2,5% (dois e meio por cento) sobre o valor contratual quando concluída a obra (...);
- as parcelas intermediárias serão em número de 05 (cinco), cujos valores e percentuais ficam estabelecidos de acordo com o cronograma físico-financeiro apresentado pela contratada, não devendo nenhuma exceder a 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do contrato. (grifos nossos)

13. Mister reconhecer, então, que não havia previsão contratual expressa quanto à necessidade de serem deduzidas, das faturas subsequentes, o percentual de 17,5% correspondente aos valores adiantados nas duas primeiras medições.

14. Dito isso, cumpre observar que o edital de licitação que originou a referida avença assim dispôs sobre o cronograma de físico-financeiro (peça 2, p. 2-12, do TC-025.974/2010-6):

4.1 - A proposta deverá ser apresentada atendendo as seguintes exigências:

(...)

4.1.5 - Cronograma físico-financeiro com a representação gráfica das etapas da obra, serviços, percentuais e respectivos valores, em períodos de 30 (trinta) dias cada, obedecidas às disposições contidas no item 10.1 do Edital.

(...)

10. 1 - Os pagamentos dos serviços ordinários serão efetuados em parcelas, na forma abaixo:

- a) A primeira de 10% (dez por cento), no ato de assinatura do contrato;
- b) A segunda de 7,5% (sete e meio por cento) também sobre o valor contratual, quando locada a obra e concluídos os barracões, tapumes, cercas e as instalações de luz, de água e sanitárias;
- c) As demais parcelas serão estabelecidas em valores e percentuais pela empresa licitante no próprio cronograma físico-financeiro que apresentar, deduzidos, proporcionalmente, de cada uma, os valores antecipados nos subitens (a) e (b) anteriores, sendo que a última, cujo valor não poderá ser inferior a 2,5% (dois e meio por cento) do valor contratual, será paga quando concluída a obra em condições de uso, entregue ao SESC o "habite-se" das autoridades competentes e assinado o "Termo de Recebimento Provisório", bem como o CND da obra; (grifos nossos)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

15. Depreende-se que a dedução em comento foi observada pela Spel Engenharia Ltda. ao elaborar sua proposta, a teor do que restou consignado pela comissão processadora da licitação na ata de julgamento de impugnações, cujo excerto se transcreve a seguir (peça 2, p. 13, do TC 025.974/2010-6):

Com relação às impugnações apresentadas pelas empresas TECON Engenharia Ltda., OJ Engenharia Ltda. e SOFERRO Construtora Ltda. vale esclarecer que a empresa SPEL Engenharia Ltda. apresentou a representação gráfica básica solicitada no subitem 4.1.5, tendo obedecido rigorosamente ao disposto no item 10.1, notadamente no que diz respeito às exigências contidas nos subitens (a) e (b) que disciplinam o desembolso financeiro máximo da instituição, estabelecidos, respectivamente, como não superiores a 10% (dez por cento) e 7,5% (sete e meio por cento), nos dois primeiros recebimentos mensais, e menor que 2,5% (dois e meio por cento) no último pagamento mensal a ser efetuado. (grifos nossos)

16. À vista disso, conclui-se que a dedução do percentual de 17,5% a ser antecipado restou implicitamente considerada no cronograma físico-financeiro elaborado pela Spel, documento esse que veio a integrar o termo contratual firmado entre a empresa e o Sesc/PI.

17. Na metodologia de pagamento assim definida, não há correspondência entre a execução física em cada mês e o respectivo valor a ser pago à construtora, de sorte que os serviços a serem realizados após a instalação do canteiro de obras já terão sido parcialmente pagos com os valores adiantados no início da execução contratual. Se as obras tivessem sido concluídas no prazo inicialmente acordado, não haveria que se falar em prejuízo aos cofres da entidade contratante.

18. Por óbvio, tanto o Sesc/PI, ao definir tal critério de pagamento, quanto a Spel, ao aceitá-lo, assumiram o ônus de acompanhar atentamente o ritmo de execução das obras, de forma que, tão logo constatados atrasos nos serviços, providenciassem a reprogramação do cronograma físico-financeiro, cuidando de manter a dedução do percentual de 17,5% pagos nas duas primeiras faturas.

19. Essa cautela, entretanto, não foi observada. Os pagamentos realizados a partir da 3.^a fatura foram em valores correspondentes aos serviços efetivamente medidos, conforme se verifica dos documentos constantes dos processos de pagamento acostados aos autos (peça 2, pp.100-147, do TC 025.974/2010-6).

20. Impende frisar, ademais, que o boletim da 3.^a medição incluiu os serviços de limpeza da área a ser trabalhada, de instalação do canteiro e de locação das obras. Assim, como os pagamentos antecipados – R\$ 268.380,42, em 04/11/2004, e R\$ 201.285,31, em 17/12/2004, somando R\$ 469.665,73 –, não se referiram a quaisquer serviços executados em contrapartida, sua quitação demandava a dedução proporcional, em cada fatura subsequente, do percentual correspondente a 17,5%.

21. Destarte, demonstrada a não efetivação dos referidos descontos, endossamos a conclusão da Secex/PI de que resta devidamente configurado o dano aos cofres do Sesc/PI, no montante supramencionado.

22. Dissentimos da Unidade Instrutiva, contudo, quanto à pertinência de se abater desse débito os valores retidos em cada pagamento a título de garantia da execução contratual, correspondentes ao percentual de 5%. É que, segundo registrado no “*Termo de ajuste final de prestação de contas, quitação e rescisão do contrato*” e nos documentos comprobatórios pertinentes, uma parte dos valores retidos foi restituída às empreiteiras, outra parte serviu para liquidar obrigações relativas às obras do Sesc Praia e não adimplidas diretamente pelas empresas (peça 3, pp. 47-103, do TC 025.974/2010-6).

23. Acerca das datas de referência do débito, a Unidade Técnica propõe que sejam tomadas as últimas datas de pagamentos realizados pelo Sesc/PI à Spel (12/04/2005 e 06/06/2005), tendo em conta que os pagamentos seguintes foram feitos diretamente à subcontratada, Botelho Construtora Ltda.

24. Com efeito, a aludida subcontratação não tem o condão de desonerar a Spel de sua responsabilidade contratual perante o Sesc/PI, que veio a ser extinta, sob a perspectiva formal, apenas com a assinatura do já mencionado termo de ajuste final.

25. No caso vertente, como a Spel autorizou que o Sesc/PI efetuasse os pagamentos diretamente à construtora Botelho, bem assim se absteve de acompanhar a execução dos serviços pela subcontratada, abdicou do direito de receber os pagamentos devidos pelos referidos serviços, bem como de questionar os respectivos valores faturados. Nesse contexto, entende-se adequada a imputação de débito considerando-

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

se as datas dos últimos pagamentos recebidos pela Spel, cujos valores permitam integralizar a quantia a ser restituída aos cofres do Sesc/PI, conforme apresentado no quadro seguinte.

Valor do pagamento	Valor do débito	Data
R\$ 484.470,50	R\$ 2.876,76	12/04/2005
R\$ 149.849,27	R\$ 149.849,27	06/06/2005
R\$ 316.939,70	R\$ 316.939,70	06/06/2005

III

26. Na seqüência, cumpre assinalar que não está devidamente demonstrada nos autos a responsabilidade do Senhor José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor financeiro do Sesc/PI, em face dos prejuízos apurados no contrato de execução das obras do Sesc Praia.

27. Consoante já assinalado neste parecer, o contrato celebrado entre o Sesc/PI e a Spel Engenharia Ltda. não continha cláusula explícita quanto à necessidade de se proceder ao desconto, da 3.^a fatura em diante, do percentual correspondente aos valores adiantados nos dois primeiros pagamentos. Tal obrigação defluiu diretamente de requisito estipulado no edital do certame que gerou a avença. Esse requisito, implicitamente considerado pela Spel ao elaborar o cronograma físico-financeiro que veio a integrar o pacto contratual, foi descumprido na fase de execução contratual, uma vez que a 3.^a fatura e seguintes foram pagas em valores correspondentes aos serviços efetivamente realizados, sem o devido abatimento proporcional dos valores pagos antecipadamente.

28. Dito isso, há que se ter em conta que não se insere no plexo de competências ordinárias do setor financeiro o conhecimento das disposições editalícias vinculadas aos contratos administrativos, cabendo-lhe, no âmbito da execução contratual, efetuar os pagamentos de faturas relativas a medições devidamente atestadas pela fiscalização e manifestar-se sobre a disponibilidade de recursos financeiros para eventual aditamento de valor à avença.

29. Nessa esteira, ante a ausência de evidências, nestes autos, de que o diretor financeiro tenha atuado, omissiva ou comissivamente, de sorte a concorrer para os prejuízos constatados aos cofres do ente estatal, não há como lhe atribuir a respectiva responsabilidade.

30. De outro giro, outros gestores do Sesc/PI que não foram instados a se manifestar nos presentes autos – o engenheiro fiscal das obras, Senhor Clodoveu de Jesus Bezerra Batista, e o presidente da comissão que processou a licitação, e também assessor jurídico do ente paraestatal, Senhor Francisco Soares Campelo Filho –, podem ter concorrido para a consumação do débito, tendo em vista a natureza das atribuições a cargo de cada um. Entretanto, o decurso de mais de dez anos desde os fatos ensejadores do prejuízo ao Sesc/PI desautoriza a citação, agora, desses gestores, ante o evidente comprometimento ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

31. Destarte, devem responder pelo aludido débito o presidente do Sesc/PI, em solidariedade com a empresa Spel Engenharia Ltda. O primeiro, em essência, por ter celebrado contrato com cláusulas textualmente divergentes das estipuladas no edital de licitação, o que contribuiu decisivamente para a ocorrência do dano. A segunda, porque tinha plena ciência da obrigação de abater o percentual recebido em adiantamento, e ainda assim não o fez.

32. Por fim, resta tratar da proposta alvitrada pela Secex-PI de sanção do dirigente máximo da entidade com multa pecuniária em valor proporcional ao dano quantificado.

33. Com efeito, esse gestor foi multado por meio do Acórdão n.º 485/2013-TCU-Plenário, no âmbito do processo conexo a estas contas ordinárias, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992.

34. Consoante registrado pela relatora, Ministra Ana Arraes, no voto condutor do aludido decisor, a multa em comento deveu-se às irregularidades constatadas na subcontratação das obras, que não respeitou as condições estipuladas no edital de licitação ao qual o contrato estava vinculado, e que

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

resultou, na prática, na transferência, à subcontratada, dos direitos e obrigações decorrentes do contrato, com o agravante de dois sócios administradores dessa empresa serem irmãos do responsável.

35. Há que se considerar, todavia, que a subcontratação irregular, embora integre o conjunto de irregularidades constatadas na execução do contrato das obras do Sesc Praia, não concorreu direta e decisivamente para a ocorrência do dano decorrente do não abatimento dos valores pagos antecipadamente à empreiteira contratada.

36. Assim, diante da inexistência de potencial **bis in idem**, não se vislumbra óbice para a aplicação da sanção de multa ao presidente do Sesc/PI sugerida no bojo destas contas ordinárias.

IV

37. Em face de todo o exposto, esta representante do Ministério Público, conquanto endosse, no essencial, a proposta oferecida pela Secex-PI às peças 54/55/56, sugere ajustes àquele encaminhamento, em especial no sentido de que se afaste a responsabilidade do Senhor José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor financeiro do Sesc/PI, em face do prejuízo decorrente dos pagamentos antecipados e não abatidos dos pagamentos subsequentes, e de que o débito disso resultante, a ser imputado ao Senhor Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, presidente do ente paraestatal, solidariamente à empresa Spel Engenharia Ltda., não seja deduzido dos valores relativos à retenção contratual de 5%, ante as evidências de que esses valores foram em parte restituídos às empreiteiras que executaram as obras, e em parte utilizados pelo Sesc/PI para saldar obrigações inadimplidas por essas empresas.

Ministério Público, 04 de fevereiro de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-geral