

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 015.967/2009-9

Natureza: Prestação de Contas – exercício de 2008.

Unidade: Administração Regional do Sesc no Estado do Piauí.

Responsáveis: Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87) e Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00).

Interessada: Administração Regional do Sesc no Estado do Piauí (CNPJ 03.581.526/0001-09).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO SESC/PI. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCU. RECORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. DIRECIONAMENTO NA SELEÇÃO DE LICITANTE. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. AUDIÊNCIA. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais - SecexTrabalho, cujas conclusões e encaminhamentos contaram com a concordância dos dirigentes da unidade e de representante do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peças 34-37):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se da prestação de contas anual do Serviço Social do Comércio – Departamento Regional no Piauí (Sesc-PI), referentes ao exercício de 2008.

HISTÓRICO

2. No âmbito deste Tribunal, a instrução inicial das contas propôs a audiência dos responsáveis, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (peça 1, p. 163-167), realizada por meio dos ofícios juntados à peça 1, p. 168-171, recebidos no destino (peça 1, p. 172-173).

3. Por intermédio de advogado (peça 2, p. 7-8 e peça 3, 44-45), os responsáveis apresentaram, conjuntamente, as justificativas requeridas (peça 3, p. 3-42), acompanhadas dos documentos constantes das p. 47-204 também da peça 3. Posteriormente, apresentaram justificativas complementares, que compõem a peça 9.

4. As justificativas carreadas aos autos permitiram que o processo fosse instruído no mérito (instrução à peça 1, p. 174-213), contendo proposta de rejeição das justificativas dos responsáveis, o julgamento de suas contas pela irregularidade e a aplicação individual de multas, além de outras deliberações.

5. O Ministério Público atuou nos autos anuindo com o encaminhamento proposto (peça 1, p. 215).

6. Estando os autos conclusos para apreciação da Relatora, Ministra Ana Arraes, a então Secex-PI submeteu à Sua Excelência proposta de sobrestamento do julgamento das contas, em razão de que tramitava no TCU o processo TC 013.714/2011-2, tratando de Representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas na gestão do Sesc-PI, exercício 2008, que não haviam sido analisadas no contexto destas contas (peças 13 e 14).

7. As irregularidades comunicadas na Representação diziam respeito à venda de imóvel de propriedade do Sesc-PI a um familiar de seu presidente, Sr. Valdeci Cavalcante, por valor supostamente inferior ao que seria obtido no mercado e sem a devida observação das disposições normativas aplicáveis ao caso, além de locação de imóvel da entidade e contratação de empresa de forma supostamente irregular.

8. A proposta de sobrestamento do processo foi acolhida até a deliberação de mérito do TC 013.714/2011-2 (peça 15).

9. A referida Representação (TC 013.714/2011-2) foi apreciada no mérito em sessão de 15/4/2015, mediante o Acórdão 843/2015-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes (peça 21), que decidiu pela aplicação

de multa ao responsável, formulação de determinação ao Sesc/PI, bem como à Secex-PI para que levantasse o sobrestamento do processo ora em exame.

10. O Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante ingressou com Embargos de Declaração contra a deliberação acima referida, mas não foi exitoso em seu pleito, conforme se verifica do Acórdão 1936/2015- Plenário (peças 22-24).

11. Inconformado, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante ingressou em 10/9/2015 com novo recurso contra a deliberação contida no mencionado Acórdão 843/2015- Plenário, conforme consta do TC 013.714/2011-2 (peça 93).

12. Em face dessa ocorrência e porque os fatos tratados no processo TC 013.714/2011-2 poderiam ter repercussão no exame de mérito das contas do Sesc-PI, exercício 2008, a Secex-PI propôs novo sobrestamento do processo de contas (peças 25-27), obtendo a concordância da ministra relatora (peça 28).

13. De acordo com elementos constantes da peça 29, colhidos do processo de Representação que motivou o sobrestamento destas contas (TC 013.714/2011-2), a Procuradoria da União no Estado do Piauí informou ter sido considerada improcedente a demanda tratada nos autos do Processo 0001943-50.2016.4.01.4002, daquela Procuradoria, proposto pelo Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante em face da União, atribuído à referida decisão força executória, o que autoriza, por consequência, o cumprimento imediato dos Acórdãos do TCU 3205/2012 – Plenário (rel. Ministro Aroldo Cedraz) e 843/2015 - Plenário (rel. Ministro Augusto Nardes) que estavam com eficácia suspensa em razão da antecipação da tutela de urgência concedida ao demandante, agora revogada.

14. Em virtude da cessação dos motivos que sustentavam o sobrestamento destes autos, a Sra. Ministra Ana Arraes autorizou o levantamento do sobrestamento das contas a fim de que fosse dado continuidade à análise do processo para posterior deliberação deste Tribunal, restituindo os autos à SecexTrabalho para adoção das medidas cabíveis (peça 33), razão por que se retoma a análise de mérito destas contas no tópico ‘Exame Técnico’ a seguir exposto.

EXAME TÉCNICO

15. O presente processo de contas foi organizado conforme as disposições contidas no art. 13 da Instrução Normativa TCU 57/2008 e conteúdos constantes dos Anexos II a VIII da DN/TCU 94/2008.

16. A análise que aqui se apresentará destas contas se pautará, sobretudo, nos fatos descritos no Relatório de Auditoria Anual de Contas produzido pela Controladoria-Geral da União no Estado do Piauí (CGU-PI), acostado à peça 1, p. 104-153, com destaque para as irregularidades que foram objeto da audiência referida no item 2, retro.

17. A CGU propôs a certificação de regularidade com ressalva das contas do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e da Sra. Irlanda Cavalcante de Castro, respectivamente, Presidente do Conselho Regional e Diretora Regional da unidade examinada, em face das seguintes ocorrências:

a) fragilidade na transparência dos processos seletivos do Sesc-PI, conforme detalhado à peça 1, p. 113-117;

b) irregularidades em licitações que resultaram nas contratações da empresa Conservice – A & J Serviços Diversos Ltda., consoante disposto na peça 1, p. 117-131;

c) contratação com empresa de dirigente do Sesc-PI, conforme relatado à peça 1, p. 132;

d) irregularidades em processos de dispensas de licitação realizadas no exercício de 2008, situação detalhada à peça 1, p. 132-136;

e) irregularidades em pagamentos realizados à empresa Conservice (peça 1, p. 136-143);

f) utilização de indicadores não representativos e não independentes (peça 1, p. 146-147);

g) índices de execução das metas financeiras das Atividades que não correspondem à realidade (peça 1, p. 149-152).

18. As contas dos demais responsáveis foram avaliadas regulares pela CGU.

19. O Ministro de Estado do Desenvolvimento e Combate à Fome atestou ter tomado conhecimento das conclusões contidas no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer da CGU (peça 1, p. 161).

20. O resultado da análise preliminar destas contas feita no recinto deste Tribunal levou à audiência dos responsáveis relacionados no item 17, retro, pelos acontecimentos ali expostos. Onde também se pediu esclarecimentos para o descumprimento da determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão 4438/2008 – 2ª Câmara (rel. Ministro Augusto Sherman), direcionada ao Sesc-PI, orientando àquela entidade a melhor planejar suas despesas anuais com vistas a evitar parcelamento de despesas que poderiam caracterizar fuga à apropriada modalidade licitatória.

21. O exame detalhado das justificativas oferecidas pelos responsáveis (peça 3, p. 3-42 e peça 9), bem como dos documentos que lhes dão respaldo (peça 1, p. 47-204) consta da primeira instrução de mérito submetida à apreciação do TCU, cuja proposta de encaminhamento foi recepcionada pelo MP/TCU, consoante já mencionado (item 5, retro), o qual será aqui reproduzido no essencial.

22. *Justificativa dos responsáveis:* Nas justificativas apresentadas, antes de enfrentar os quesitos da audiência, os responsáveis fizeram considerações a respeito de suas condutas administrativas frente à entidade, destacando seus principais feitos (peça 2, p. 4-7), quais sejam:

a) suas gestões foram pautadas por controle irrestrito, notadamente os derivados da Constituição Federal, nos princípios da legalidade e publicidade, atendendo a todos os órgãos fiscalizadores como o Conselho Fiscal, a Secretaria de Controle Externo do TCU e a Controladoria-Geral da União;

b) em suas gestões, o Sesc-PI sempre esteve aberto ao diálogo, às críticas e sugestões, disposto a colaborar e a corrigir as falhas eventualmente cometidas, o que desenvolveu a credibilidade dos usuários nos serviços prestados pela entidade;

c) antes de eles estarem à frente da administração do Sesc-PI, aquela entidade experimentou um atraso de mais de cinquenta anos, funcionando em prédios deteriorados, sem cumprir sua missão na prestação de serviços de saúde, educação, esporte, lazer e cultura, e atuando de forma precária apenas em Teresina e Parnaíba;

d) a partir de suas gestões, iniciada em 2001, houve expansão dos serviços da entidade para quase todo o Estado do Piauí, alcançando cidades mais carentes de serviços público, e que, nesse período, foram construídos novos prédios e reformados os antigos, com recursos próprios do Sesc-PI e oriundos do Departamento Nacional;

e) os responsáveis alegaram ter assumido a entidade apresentando balanço financeiro negativo, em torno de R\$ 1.070.000,00, e patrimônio líquido acumulado de apenas R\$ 8.210.521,85, o que conseguiram decuplicar, bem como reverter o resultado negativo;

f) aduziram que os Conselhos Regional e Nacional, até a data da justificativas em exame, haviam aprovado todas suas prestações de contas;

g) arrazoaram que o Balanço Orçamentário do exercício de 2010, no valor de R\$ 20.000.000,00, evidencia o crescimento em relação aos exercícios anteriores;

h) ponderaram que nenhum ponto analisado nessa prestação de contas poderá ser considerado de forma isolada, visto que a administração é una e indivisível, portanto, no julgamento faz-se necessária uma visão do conjunto de todos os aspectos abordados;

i) por último, os justificantes alegam que algumas falhas cometidas no exercício 'foram exclusivamente de caráter formal, em que foram devidamente justificadas, de forma que se deve destacar na análise destas contas a seriedade, a idoneidade e a responsabilidade com que os gestores conduziram sua administração'.

23. Ademais disso, os responsáveis também argumentaram que as ocorrências apontadas pela Secex-PI como irregularidades 'são plenamente sanáveis e formais, não tendo o condão de reprovar ou macular as contas'. Se opondo à opinião da Unidade Técnica, os justificantes asseveraram que os pareceres 'dos mais diferentes órgãos de controle, acerca do exercício 2008 do Sesc-PI, demonstram a regularidade da gestão e a correta aplicação dos recursos', e transcreveu parte deles, o que pode ser verificado à peça 3, p. 8.

24. *Exame das justificativas:* Importa salientar que, ainda quando da instrução preliminar destas contas, o auditor signatário da instrução ponderou que não poderiam as ocorrências relatadas pela CGU serem classificadas como meras falhas formais, capazes de apenas determinar a certificação de regularidade com ressalvas das contas, porquanto consistiam em prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, bem como infração a normas legais ou regulamentares, consoante disposto no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/92, constituindo motivo para a audiência dos responsáveis, para que apresentassem razões de justificativa pertinentes.

25. E quanto ao fato de outras entidades e órgãos terem sugerido a regularidade com ressalva da presente gestão dos responsáveis, sem a intenção de desmerecer tais opiniões, tem-se que elas não vinculam a deliberação deste Tribunal, inclusive porque compete a esta Corte o mérito dessas contas.

26. *Justificativa dos responsáveis:* A respeito do esclarecimento apresentado para o descumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 4438/2008-TCU-2ª Câmara, em que o TCU determinou ao Sesc-PI que efetuasse adequado planejamento de suas despesas com vistas a favorecer a elaboração de processos licitatórios apropriado e, com isso, evitar o parcelamento de despesas que pudesse configurar fuga à modalidade

licitatória correspondente, prevista no Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema 'S' (peça 3, p. 11), os responsáveis aduziram que a determinação proferida pelo TCU consistia em 'uma orientação não objetiva, o que dificulta uma análise e comentários mais precisos acerca da alegação, pois não se tem como efetivamente saber o que foi objeto de descumprimento da referida recomendação'.

27. *Exame das justificativas:* Esse argumento não merece acolhida, porquanto a essência da determinação do TCU contida no comando acima referido é claramente no sentido de evitar o fracionamento de despesas, em que se caracteriza a fuga à adequada modalidade licitatória, utilizando-se da dispensa de licitação. Para não mais cometer essa irregularidade, o Sesc-PI deve efetuar o planejamento das compras. Isto está bem explícito no mencionado 9.2.2 do acórdão e no comentário inserido no Relatório de Auditoria da CGU, à peça 1, p. 109-110, a respeito desse descumprimento.

28. O não atendimento da determinação em foco está demonstrado no Relatório de Auditoria da CGU/2008 (peça 1, p. 110), onde se verifica que foram expressivas as quantidades de processos de Dispensa de Licitação (223 dispensas), equivalente em valores a R\$ 1.583.011,51, correspondente a 21,13% das despesas realizadas (R\$ 7.494.596,53); e de Convites (25 convites) no total de R\$ 2.976.008,46, correspondente a 39,70% das despesas.

29. Face ao exposto, tem-se o não cumprimento da determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão 4438/2008 – 2ª Câmara, razão por que se sugere não seja acolhida a justificativa para esta questão.

30. Passa-se ao exame da falha alusiva à existência de fragilidade na transparência dos processos seletivos do Sesc-PI, em desobediência às normas previstas na Resolução Sesc 1089/2005 e não adoção de meios para ampliar a transparência dos processos seletivos no âmbito da entidade, conforme já recomendado pela CGU e determinado pelo TCU anteriormente.

31. Conforme relatado pela CGU à peça 1, p. 113-117, a alegada deficiência estava evidenciada, sobretudo, nos seguintes fatos:

a) ausência, nos processos seletivos regulamentados pelos Editais 01/2008 e 12/2008, de fichas de inscrição, currículos, provas e entrevistas de todos os candidatos participantes da disputa, tendo-se juntado aos processos apenas a documentação referente aos candidatos aprovados;

b) inexistência, no processo regido pelo Edital 18/2008, das provas e entrevistas;

c) presença, no processo relativo ao Edital 01/2008, apenas das fichas de inscrição, currículos e entrevistas de treze participantes e a prova de quatro participantes aprovados. Nessa seleção, houve a inscrição de 157 candidatos, com participação efetiva de 132 deles;

d) no processo referente ao Edital 12/2008, constavam as fichas de inscrição, os currículos as entrevistas e as provas de apenas três participantes, sendo que, dessa seleção, participaram seis candidatos;

e) o processo referente ao Edital 18/2008 não traziam as fichas de inscrição e o currículo de todos os candidatos inscritos, no total de sete, tendo sido a ele juntado apenas a entrevista dos dois selecionados para realizar a prova, além da prova do participante aprovado para a vaga;

f) nos processos relativos aos Editais 01/2008, 02/2008, 03/2008 e 04/2008 não há identificação da data de realização das provas;

g) no processo relativo ao Edital 01/2008, a prova atribuída ao candidato selecionado para o cargo de motorista não contém a assinatura do mesmo, sendo impossível, assim, garantir que a prova é do participante.

32. A respeito do conteúdo dos editais que normatizaram os processos seletivos de pessoal, a CGU destacou que, apesar de estabelecerem previamente as formas de avaliação, eles não estabeleceram critérios objetivos para a realização e atribuição de pontuação para cada avaliação. Eles apenas informavam que as seleções seriam feitas com base em análise curricular, realização de provas de conhecimentos gerais ou específicos e entrevistas, porém, não informaram a representatividade de cada uma dessas avaliações, a sequência de realização de cada avaliação, nem como seriam atribuídas as notas, para a classificação final do candidato. Ademais, os editais ainda previram expressamente que não haveria possibilidade de revisão de provas.

33. *Justificativa dos responsáveis:* Os responsáveis esclareceram, à peça 3, p. 10-12, que, desde que a CGU expediu recomendações propondo o aperfeiçoamento dos processos seletivos de pessoal, essas medidas vêm sendo adotadas, não restando mais irregularidades relacionadas a este quesito.

34. Quanto à ausência de campo para aposição da data no corpo das provas regulamentadas pelos Editais 01/08, 02/08, 03/08 e 04/08, alegaram não haver normativo determinando esta medida. Contudo, o Sesc-PI tem adotado todas as medidas necessárias para afastar dúvidas acerca da idoneidade dos processos seletivos

para contratação de pessoal, apesar de entender que a ausência de campo para indicação das datas das provas não compromete a transparência da seleção.

35. Destacaram os justificantes que nunca houve por parte dos participantes qualquer questionamento a respeito da moralidade, transparência e licitude do certame, o que demonstra a seriedade do processo.

36. A respeito da falta de critério objetivo para a realização e atribuição de pontuação de cada etapa da seleção, alegaram tratar-se de um item subjetivo, e que a Resolução Sesc 1089/2005 não especifica os requisitos de informação mínima que devem constar no edital, o que implica dizer que o Sesc-PI não cometeu qualquer infração nesse aspecto.

37. Arrazoaram que, para aprimorar os processos seletivos da entidade, bem como atender as exigências e recomendações dos órgãos fiscalizadores, o Sesc/PI contratou uma empresa especializada em realização de concursos públicos, o que demonstra a preocupação de seus gestores em atender a todas as exigências solicitadas, contrato acostado à peça 3, p. 128-137.

38. *Exame das justificativas:* Quanto à alegação de que não ocorreram contestações a respeito da lisura dos processos seletivos, cumpre salientar que este fato não tem o condão de elidir as falhas ocorridas nos referidos processos.

39. A contratação da empresa para realização de processos seletivos de pessoal, mencionada pelos responsáveis, em verdade, não pode ajudar na supressão das falhas mencionadas, pois ocorreu no exercício de 2009, portanto, no exercício seguinte ao que estas contas se referem.

40. Destaca-se que as empresas contratadas para promoverem os processos seletivos foram a Promove - Trabalho, Saúde e Educação Ltda. (CNPJ 09.636.871/0001-70) e Selecta - GP Ltda. (CNPJ 10.935.606/0001-72), respectivamente em 8/5/2009 e 26/9/2009. Com isto, nota-se que a nova sistemática de seleção de pessoal referida pelos responsáveis passou a ser aplicada a partir de 2009 e não no exercício de 2008.

41. Visando ao cumprimento do princípio da transparência, referido no art. 2º da Resolução Sesc 1089/2005, a Auditoria do Controle Interno sugeriu as recomendações abaixo relacionadas (peça 1, p. 116-117), com as quais se concorda e considera-se suficientes, sendo dispensável o encaminhamento de medidas semelhantes por parte do TCU.

a) arquivar os documentos de todos os participantes inscritos nos processos seletivos realizados, principalmente as fichas de inscrição, provas, currículos, avaliação psicológica e entrevistas;

b) utilizar instrumentos adequados para sempre identificar a data de realização das provas e entrevistas dos participantes;

c) fazer com que nos editais também sejam atribuídas notas à entrevista e que sejam explicitados os critérios utilizados para atribuição dessa nota.

42. A seguir, passa-se ao exame das irregularidades ocorridas nas licitações que resultaram nas contratações da empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda., cujos detalhamentos estão consignados no Relatório da CGU (peça 3, p. 117-131).

43. As licitações que levaram à contratação da empresa acima referida foram as seguintes: Convite 033/2007, de 20/8/2007, para contratação de serviços de portaria diurna e noturna, serviços de jardinagem, serviços de tratamento de piscina e serviços de cozinheiro; Convite 09/2008, de 10/3/2008, para contratação de serviços de limpeza e de conservação; Convite 013/2008, de 1/4/2008, para contratação de serviços de limpeza e de conservação; Concorrência 05/2008, de 23/5/2008, para contratação de serviços de limpeza e de conservação (serviço geral) com fornecimento de material.

44. De acordo com a CGU, as licitações não foram precedidas com definição de estimativa de valor e nem recursos para atender às despesas decorrentes dessas licitações, requisitos exigidos pelo art. 13 da Resolução Sesc 1102/2006 (peça 1, p. 118).

45. No caso dos Convites, de um modo geral, as empresas convidadas eram sempre mesmas. Além disso, foram enviados convites a empresas não atuantes no ramo do objeto licitado, bem como a outras que tinham entre seus sócios parentes em primeiro grau. Assim, a CGU entendeu que não foram cumpridas as exigências do art. 5º, inciso II, da Resolução Sesc 1102/06, de um número mínimo de cinco convidados do ramo pertinente ao objeto do certame, considerando-se que a convocação de algumas empresas foi inválida pelos motivos acima expostos (peça 1, p. 118).

46. Todas as empresas participantes do certame regulamentado pelo Convite 33/2007 descumpriram o disposto no item 4 do edital, o que não impediu que fossem habilitadas, configurando a ocorrência de ofensa ao art. 2º da Resolução Sesc 1102/06 (peça 1, p. 118).

47. Em todas as licitações na modalidade convite, as propostas válidas foram apenas as apresentadas pela empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda., as demais concorrentes apresentavam valores superiores ao limite estabelecido para modalidade convite, no art. 6º, II, b, da Resolução Sesc 1102/06 (peça 1, p. 118).
48. Em todos os casos exigidos, os atestados de qualificação técnica apresentados pela empresa Conservice não discriminaram as características e as quantidades dos serviços por ela prestados, bem como não tinham registro na entidade profissional competente, apesar de os instrumentos convocatórios fazerem essas exigências, incorrendo a Comissão de Licitação em habilitação indevida de empresa e descumprimento do art. 12, II, b e do art. 2º da Resolução 1102/06 (peça 1, p. 118-119).
49. A CGU também registrou a ocorrência de fracionamento de despesas em face da aquisição em separado dos objetos dos Convites 09/2008 e 013/2008, referente a serviços de idêntica natureza, que poderiam ter sido contratados conjunta e concomitantemente, o somatório dos seus valores ultrapassa o limite estabelecido para a modalidade convite fixado no art. 6º da Resolução 1102/06, caracterizando caso de realização concorrência (peça 1, p. 119).
50. A CGU ainda registrou que a comissão de licitação da Concorrência 05/2008 desobedeceu ao princípio da igualdade, previsto no art. 2º da Resolução 1102/06, na medida em que tratou participantes daquela licitação de forma diferente. Duas empresas apresentaram Certidão de Capacidade Técnica não averbada junto ao Conselho Regional de Administração e a comissão de licitação habilitou uma empresa e desabilitou a outra (peça 1, p. 119).
51. A CGU constatou que a empresa Conservice foi contratada mediante a Concorrência 05/2008, por R\$ 1.210.234,97, com base em parecer da perícia contábil, sem observar que o valor apurado pelo perito, foi de R\$ 1.069.254,08, após realizar os ajustes necessários nas planilhas de preços (peça 1, p. 119).
52. Em relação à Concorrência 05/2008, a CGU também registrou que alguns atos praticados visavam apenas ao cumprimento de formalidades legislativas, a saber: a licitação foi homologada e adjudicada em 19/9/08; em 30/9/08, posteriormente à homologação/adjudicação, a Direção Regional encaminhou o processo a um perito contador para emitir parecer conclusivo sobre a licitação; o Contrato de Prestação de Serviços foi assinado em 6/10/08, em data anterior à data do Parecer do Perito Contábil, que é de 12/12/08; em 18/12/08, quando a Diretora Regional do Sesc-PI declarou a empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda. como vencedora da licitação, o contrato já estava assinado há mais de dois meses, já tendo inclusive ocorrido o primeiro pagamento, datado de 14/10/08 (peça 1, p. 119).
53. A CGU fez outras observações em relação à empresa Conservice, as quais podem ser verificadas na peça 1, p. 119-120, quais sejam:
- a) constatava de seu quadro societário dois filhos de sócia da empresa W - Serviços Incorporados Ltda. que também participou do certame;
 - b) a equipe de auditoria da CGU visitou o endereço atribuído à empresa Conservice (Rua Prof. Darcy Araújo 766, na cidade de Luís Correia-PI), nos dias 27/4/09 (tarde) e 28/04/09 (manhã), porém, não verificou a existência de atividade comercial naquele endereço, e teve informação, na vizinhança, que o imóvel era conhecido como casa de veraneio, estando fechada há pelo menos dois meses;
 - c) o aludido imóvel era cadastrado na Prefeitura Municipal de Luís Correia/PI com o n. 0103027028801, em nome de sócia da empresa W - Serviços Incorporados Ltda., mãe de sócios da empresa Conservice;
 - d) as primeiras notas fiscais da empresa Conservice emitidas no ano de 2007, referiam-se aos serviços prestados ao Sesc-PI, demonstrando que antes de ser contratada por esta entidade, em 1/9/2007, mediante o Convite 033/2007, a empresa nunca havia prestado qualquer tipo de serviço;
 - e) na realização do Convite 033/2007 pelo Sesc/PI, apesar do valor da contratação de R\$ 218.449,78, não foi exigida qualificação técnica das licitantes para habilitação no certame licitatório, o que permitiu a participação da empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda.;
 - f) todos os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda. nas licitações realizadas pelo Sesc-PI em 2008 não discriminam as características e as quantidades dos serviços prestados, bem como não foram registrados na entidade profissional competente, não sendo, portanto, documento comprobatório de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto das licitações.
54. Com base em todo o exposto, a CGU concluiu que foram permeados de irregularidades a realização dos Convites 033/2007, 09/2008, 013/2008 e da Concorrência 05/2008, em relação ao disposto na Resolução

Sesc 1102/06, inclusive com favorecimento à empresa A & J Serviços Diversos Ltda. – Conservice.

55. As justificativas oferecidas pelos responsáveis para as irregularidades e impropriedades acima descritas estão acostadas à peça 3, p. 14-34 dos autos, as quais se passa a relatar.

56. *Justificativas dos responsáveis:* Os responsáveis confirmaram que a empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda. foi vencedora das seguintes licitações: Convite 033/2007, realizado em 20/8/2007, 09/2008, realizado em 10/3/2008; 013/2008, realizado em 1/4/2008 e da Concorrência 05/2008, realizado em 23/5/2008.

57. Sobre o Convite 033/2007, argumentaram os justificantes que ele foi realizado no exercício de 2007, fora do exercício a que se referem estas contas, e que já foi tratado nas contas daquele exercício.

58. Recordaram que a licitação regulamentada pelo Convite acima mencionado teve por objeto a contratação de serviço de portaria, jardinagem, cozinheiros e tratamento de piscinas, para as unidades do Sesc situadas nas cidades de Luís Correia e Parnaíba. E que o Convite 09/2008 visava à contratação de serviços de limpeza e conservação das unidades do Sesc em Luís Correia, enquanto o Convite 013/2008 teve por objeto a prestação de serviços de limpeza e conservação das piscinas em Parnaíba e nos Sesc Ler em Teresina.

59. Então, pela diferença nos objetos dos processos e por se tratarem unidades diferentes, o Sesc/PI entendeu que o correto seria realizar os certames separadamente, não tendo havido por parte da entidade intenção de beneficiar ninguém.

60. Nada obstante, em face das observações e recomendações do TCU, a direção do Sesc-PI resolveu cancelar os certames regulamentados pelos convites e determinar a realização de modalidade licitatória mais ampla, que englobasse todos os serviços. Foi quando surgiu a Concorrência 05/2008, realizada em 23/5/2008.

61. Ocorreu que a empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda. logrou-se vencedora. Alegaram que o processo foi público, que contou com a participação de várias empresas, que houve a devida publicação em jornal de grande circulação, tendo-se observado todos os trâmites processuais.

62. *Exame das justificativas:* Embora os justificantes argumentem que não houve pretensão de beneficiar alguma empresa específica, há evidências suficientes no Relatório do Controle Interno (peça 1, p. 117-120) que, na realização dos Convites 033/2007, 09/2008, 013/2008 e da Concorrência 05/2008, houve irregularidades e descumprimento da Resolução Sesc 1102/06, inclusive com favorecimento à empresa A & J Serviços Diversos Ltda. – Conservice.

63. Acrescente-se a isso que a equipe de auditoria da CGU visitou nos dias 27 (segunda-feira) e 28/4/2009 (terça-feira) o local indicado como sede da empresa A & J Serviços Diversos Ltda., vencedora das mencionadas licitações e com a qual o Sesc-PI celebrou os contratos respectivos, constatando que a situação era caracterizadora de uma empresa fictícia, conforme já registrado alhures.

64. Desse modo, tem-se que não se pode aceitar a alegação de que não houve favorecimento à empresa Conservice.

65. Quanto às irregularidades associadas ao Convite 033/2007, são razoáveis os argumentos do responsável de que já receberam tratamento adequado no âmbito das contas do exercício de 2007, não cabendo nova serem retomadas nestas contas.

66. *Justificativas dos responsáveis:* Para contestar a alegação de que não houve estimativa de preço para os objetos licitados e de recursos para atender às despesas resultantes das licitações em apreço, listadas no item 43, acima, os responsáveis acostaram, à peça 3, p. 139-156, justificativas e documentos indicando que até, o ano de 2007, a Administração Regional do Sesc não realizava essas estimativas, que eram supridas por telegramas advindos do Sesc Nacional, informando sobre a liberação de recursos pertencentes ao orçamento daquele núcleo administrativo autorizando as aquisições solicitadas bem como estabelecendo a importância que deveria ser executada.

67. Para os responsáveis, se houve alguma irregularidade no quesito em exame, o que não vislumbram, o fato não decorreu de má-fé ou interesse em descumprir normas aplicáveis à matéria.

68. *Exame das justificativas:* A documentação acostada à peça 3, p. 139-155 comprova que a solicitação de recursos feita pelo Sesc/PI ao Departamento Nacional do Sesc foi para fins de investimentos e não de despesas de manutenção (conservação, limpeza e vigilância), que são as referidas nos processos de licitação em questão. Além disso, os pedidos foram feitos em exercícios posteriores ao das contas, e não tratam de estimativa de valor especificamente, com pesquisa de preço, para definir a modalidade de licitação e iniciar os respectivos processos dos Convites 033/2007, 09/2008 e 013/2008, e da Concorrência 05/2008. Assim,

conclui-se que não houve cumprimento do art. 13 da Resolução Sesc 102/2006, que exige como requisito para iniciar o processo licitatório a definição da estimativa de valor e dos recursos para atender a despesa.

69. *Justificativas dos responsáveis:* Os responsáveis também declararam ser improcedente a alegação da CGU de que foram convidadas empresas não atuantes no ramo do objeto licitado (item 45, retro), esclarecendo que a empresa Brandão e Brandão Ltda. fornece mão de obra, tanto é verdade que se fez presente nas licitações e, quando exigido, apresentou atestado de capacidade técnica, o que, pelo menos a princípio, comprova que executa a atividade objeto da licitação.

70. No tocante ao convite 09/2008, argumentaram os justificantes que a comissão foi mais além e convidou seis empresas, incluindo a empresa CONSERV - Comércio e Serviços Ltda., que também executa os serviços objeto da licitação, que, a propósito, apesar de ter sido convidada, não participou da disputa, conforme cópia da Ata em anexo (peça 4, p. 134).

71. Sobre a participação de empresa cujos sócios possuem relação de parentesco, aduziram que a comissão de licitação não tinha como saber de tal situação.

72. *Exame das justificativas:* O que levou a CGU a afirmar que houve convite a empresa de ramo diverso do objeto licitado, foi o fato de ter o Sesc/PI convidado a empresa Brandão & Brandão Ltda. (CNPJ 10.992.212/0001-56), que, de acordo com certidões emitidas pela Junta Comercial do Piauí (peça 4, p. 27) e pela Receita Federal do Brasil (peça 4, p. 28), suas atividades abrangem 'Comércio atacadista de produtos de higiene, limpeza e conservação domiciliar'. Vê-se que ramo de atuação da empresa guarda relação com o objeto, não havendo motivo para afastá-la da concorrência.

73. A rigor, não há elementos suficientes para se afirmar que o Sesc-PI não cumpriu com o disposto no inciso II do art. 5º da Resolução Sesc 1102/2006, que exige sejam escolhidas e convidadas pelo menos cinco empresas do ramo do objeto licitando, podendo-se acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis.

74. *Justificativas dos responsáveis:* Sobre a constatação do Controle Interno de que todas as empresas participantes do certame regulamentado pelo Convite 33/2007 descumpriram o disposto no item 4 do edital, não impedindo isso que elas fossem habilitadas, configurando o fato ofensa ao art. 2º, da Resolução Sesc 1102/06, os justificantes aduziram, à peça 3, p. 18-19, que não houve indicação sobre quais documentos deixaram de ser apresentados, bem como de que não houve reclamação por parte dos concorrentes.

75. *Exame da justificativa:* A comunicação de audiência, em verdade, não relacionou os documentos que não teriam sido apresentados pelos participantes da licitação, nem mencionou que eles estavam listados na peça 1 dos autos (p. 126-127), o que, certamente, dificultou a defesa dos responsáveis. Assim, propõe-se seja relevada eventual falha que possa ter ocorrido.

76. *Justificativa dos responsáveis:* Sobre o fato de, em todos os convites mencionados, as empresas concorrentes, exceto a vencedora (A & J Serviços Diversos Ltda.), terem ofertado valor superior ao limite permitido para aquele certame, os justificantes argumentaram que a situação não acarreta qualquer nulidade ao processo, vez que uma das empresas apresentou proposta dentro do limite. Também ponderaram que a Resolução Sesc 1102/2006 não caracteriza a situação como irregular.

77. Consideraram que justificaria a nulidade do processo se todas as empresas participantes houvessem apresentado preços superiores ao permitido na disputa, mas isso não ocorreu. Desse modo, defenderam que a comissão de licitação decidiu acertadamente ao julgar as propostas, inclusive por respeito ao princípio da economicidade (peça 3, p. 19).

78. Com relação ao argumento de que a Resolução Sesc 1102/2006 não caracteriza como irregular a situação descrita no item 76, acima, opinamos que seja aceita tal justificativa dos gestores, em razão dos fundamentos expostos a seguir.

79. *Exame das justificativas:* Propõe-se que a justificativa dos responsáveis seja aceita, com fundamento no entendimento do TCU de que a licitação na modalidade convite só pode continuar quando houver o número mínimo de três propostas válidas ou esteja justificada a impossibilidade de atingir esse número, o que está pacificado no Enunciado 248 da Súmula de sua Jurisprudência. Entretanto, há que se considerar que com o advento da Decisão 907/97 - Plenário, o TCU estabeleceu o entendimento sobre a inaplicabilidade da Lei 8.666/93, e da jurisprudência desta Corte baseada nesta Lei, à licitação das entidades integrantes do Sistema 'S', que deve obedecer ao seu próprio regulamento. Especificamente a respeito de situação semelhante à questão em exame, quanto à validade da licitação na modalidade convite, por meio do Acórdão 3454/2007 - 1ª Câmara, o TCU tornou insubsistente dispositivo do Acórdão 3285/2006 - 1ª Câmara (rel. Ministro Marcos Bemquerer), que determinava ao Sesc/SC observar o número mínimo de três propostas

aptas à seleção, visto que tal regra não consta da Resolução Sesc 1102/2006.

80. *Justificativas dos responsáveis:* Sobre o fato de os atestados de qualificação técnica apresentados pela empresa Conservice não discriminarem características e quantidades dos serviços por ela já prestados, bem como não terem registros na entidade profissional competente, os gestores aduziram que a Resolução Sesc 1102/2006, em seu art. 12, não obriga a exigência de qualificação técnica e que o edital também não traz tal exigência. Assim, entenderam que a comissão de licitação não poderia exigir isso na fase de habilitação, ou seja, que fossem discriminadas as características e as quantidades dos serviços prestados (peça 3, p. 20).

81. *Exame das justificativas:* Esses argumentos não podem prosperar, consoante se esclarece a seguir.

82. Ao contrário do que afirmaram os justificantes, o art. 12 da Resolução Sesc 1102/2006, exige sim qualificação técnica, quando previsto no instrumento convocatório (edital). Ocorre que, nas questionadas licitações, a exemplo do Edital do Convite 09/2008, estava prevista no mencionado item 4.1.2.1 desse instrumento convocatório (peça 4, p. 64) a exigência de o licitante comprovar ter ‘executado satisfatoriamente atividade pertinente e compatível em características com o objeto deste Edital’.

83. Vê-se ainda, no exemplo citado do próprio Edital do Convite 09/2008, constar da cláusula 2, alusiva ao Objeto da Licitação (peça 4, p. 63), a indicação de que o objeto do certame é a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e conservação na Unidade do Sesc em Luís Correia/PI, ‘conforme especificações do Anexo I deste Edital’. Ora, o referido anexo encontra-se inserido nestes autos (peça 4, p. 74-77), no qual estão expressas detalhadamente as características e as quantidades dos serviços a serem prestados.

84. Conclui-se, portanto, que houve o descumprimento do art. 12, II, b, e do art. 2º, da Resolução 1102/2006, ao aceitar os atestados de capacidade técnica em desacordo com o item 4.1.2.1 do Edital, pois não discriminam as características e as quantidades dos serviços a serem prestados.

85. Sobre a ocorrência de fracionamento de despesas observada nos Convites 09/2008 e 013/2008, datados de 10/3/2008 e 1º/4/2008 (item 49, retro), que tiveram por objeto, respectivamente, a contratação de empresa prestadora de serviços de limpeza e conservação das Unidades do Sesc, em Luís Correia/PI e nas cidades de Parnaíba/PI e Teresina/PI, verifica-se que essas datas estão muito próximas, dentro do mesmo exercício de 2008, e que a soma dos valores licitados (R\$ 222.737,45 + 215.674,94) ultrapassou o limite para convite, previsto no art. 6º, II, ‘b’, da Resolução Sesc 1102/2006 (R\$ 225.000,00). Nessa situação, concordamos com a manifestação da Auditoria do Controle Interno, de que houve o fracionamento da despesa (peça 1, p. 128), tendo em vista que os convites foram realizados no mesmo exercício (ano de 2008), seus objetos têm natureza idêntica, o somatório dos seus valores ultrapassou o limite fixado para a modalidade convite na Resolução Sesc 1102/2006 e, o fato de os serviços serem prestados em cidades distintas não impossibilitar que sejam realizados conjunta e concomitantemente. Deveria, portanto, ter sido realizada licitação na modalidade concorrência.

86. *Justificativa dos responsáveis:* Para a situação em tela, os gestores alegaram que o fato não configurou fracionamento de despesa (peça 3, p. 22), tendo em vista que o Convite 09/2008 visava à contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza em unidade do Sesc situadas em cidades diferentes. Considerando que a experiência com essas contratações foi positiva, a direção do Sesc-PI decidiu lançar um novo edital (Concorrência 05/2008) para a contratação do mesmo serviço para outras unidades administrativas, envolvendo todos os serviços licitados nos convites em questão (09 e 013 de 2008). Assim, cancelou os contratos decorrentes dos convites mencionados e deixou de renovar o contrato decorrido do Convite 033/2007. Para os responsáveis, a situação narrada, sanou possível falha ocorrida.

87. *Exame das justificativas:* Embora o contrato resultante da Concorrência 05/2008 tenha substituído os contratos baseados nos convites referidos, a providência adotada pela direção da entidade não anulou a irregularidade relacionada ao fracionamento da despesa.

88. Observa-se, ainda, que os responsáveis admitiram que ‘se houve algum erro, esse ocorreu no que tange a um planejamento administrativo mais adequado, nunca por se tentar fracionar despesas e desrespeitar as determinações constantes da Resolução 1102/2006’. Embora, de um lado, tal alegação objetive minimizar a gravidade da ocorrência do fracionamento da despesa; por outro lado, fica evidente a rotineira falta de planejamento das compras pela Administração do Sesc/PI, situação essa que vem confirmar ter havido descumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 4438/2008-28 Câmara, conforme já se declarou alhures.

89. Assim, sugerimos não sejam aceitas as justificativas apresentadas pelos responsáveis de que não houve fracionamento de despesas.

90. *Justificativa dos responsáveis:* Sobre a ofensa ao princípio da igualdade, referida no item 50, acima,

ocorrida quando do julgamento da Concorrência 05/2008, em razão de a comissão de licitação ter inabilitado a empresa Marcole Empreendimentos Ltda. por ter apresentado certidão de capacidade técnica não averbada no Conselho Regional de Administração (CRA) e habilitado e adjudicado o objeto da licitação à empresa A & J Serviços Diversos Ltda., que também apresentou certidão não registrada no referido Conselho (peça 1, p. 119), os responsáveis alegaram inexistir a falha, sob o argumento de que a não habilitação da empresa Marcole se deu pelo fato de ela ter sede em outro Estado da Federação. Para esses casos, o Conselho Nacional de Administração (CNA) exige o registro da certidão de capacidade técnica no CRA do estado licitante, não exigindo o mesmo de empresas com sede no próprio Estado da licitante (peça 1, p. 124).

91. *Exame da justificativa:* Ocorre que a CGU verificou que o único atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa vencedora do certame (A & J Serviços Diversos Ltda.) não atendia às exigências do item 4.1.2.1 do edital de licitação, pois não indicava se os serviços ditos prestados eram compatíveis com os que estavam sendo licitados. Ao passo que os que foram atestados pela empresa Marcole eram mais robustos neste aspecto, além do que três deles estavam em clara conformidade com a exigência da Concorrência 05/08, por comprovarem ter a licitante executado atividade pertinente e compatível em característica com o objeto do Edital.

92. Como se vê, é clara e pertinente a análise empreendida pela Auditoria do Controle Interno a respeito de que houve indevidas inabilitação da empresa Marcole Empreendimentos Ltda. e habilitação da empresa A & J Serviços Diversos Ltda., em que se verifica ter a Comissão de Licitação adotado o condenável método de ‘dois pesos e duas medidas’. Ou seja, quando foi para inabilitar a empresa Marcole Empreendimentos Ltda., exigiu a validação (registro) dos atestados de capacidade técnica no Conselho Regional de Administração do Piauí, sem verificar que atendiam as especificações e quantitativos compatíveis com o objeto licitado; quando foi para habilitar a empresa A & J Serviços Diversos Ltda., não verificou que os atestados apresentados não atendiam as especificações e quantidades compatíveis com o objeto licitado, nos termos do item 4.1.2.1 do Edital.

93. Assim, sugerimos não seja aceita a justificativa dos responsáveis.

94. *Justificativas dos responsáveis:* Sobre a constatação da CGU de que que no julgamento das propostas da Concorrência 05/2008, a Comissão de Licitação não procedeu de acordo com o disposto na Resolução Sesc 1102/2006, art. 14, II e III, uma vez que recepcionou e homologou proposta em desacordo com o previsto no edital da licitação, tendo em vista as evidências de que as propostas das empresas A & J Serviços Ltda. (vencedora) e Klare Ltda. feriam direitos exigidos na CLT e na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos empregados que seriam contratados pela licitante vencedora (peça 1, p. 130), apesar disso, o Sesc/PI decidiu contratar a empresa A & J Serviços Ltda., alegando que, em cumprimento aos princípios da objetividade e da efetividade, não havia necessidade de desclassificar as propostas, pois, se sanadas as falhas constantes da proposta da vencedora, ela permaneceria com o menor preço global determinado pelo edital. Ademais, os responsáveis alegaram que a decisão da comissão de licitação de admitir o saneamento da falha ao invés de desclassificar a empresa foi acertada, e que o procedimento tem guarida na própria jurisprudência do TCU, expressa no Acórdão 2836/2008-Plenário (rel. Ministro Raimundo Carreiro) nos seguintes termos: ‘As desconformidades sanáveis na proposta de preços afiguram-se insuficientes para desclassificação de concorrentes’. Neste entendimento foi que a comissão de licitação se respaldou para tomar a empresa contratada habilitada no certame (peça 3, p. 23-24).

95. *Exame das justificativas:* Os justificantes se equivocaram no tocante ao critério de julgamento das propostas. O Edital da Concorrência 05/2008 (peça 6, p. 150-170), em seu preâmbulo, estabelece que a licitação é do tipo Menor Preço Global. Entretanto, em seu item 9.2 estabeleceu que, no julgamento das propostas, o critério de julgamento adotado é o de Menor Preço por Item, *verbis*: ‘9.2 - O critério de julgamento desta licitação é o menor preço por item, observadas todas as exigências estabelecidas neste edital’.

96. Nesse entendimento, vê-se que é infundada a alegação dos responsáveis, quando asseveraram que o critério de julgamento seja o de menor preço global.

97. O entendimento expresso no Acórdão 2836/2008-TCU-Plenário, invocado como precedente, não poderia ser aplicado ao caso em exame, visto que as desconformidades do preço do item alusivo a encargos com pessoal não foram meras falhas sanáveis, mas situação que implica a formulação do valor da proposta, portanto, insanável, daí ensejar sua desclassificação, com fundamento no art. 14, II, da Resolução 1102/2006.

98. Por último, assinalamos que os princípios da objetividade e da efetividade não podem ser invocados para justificar ocorrências que contrariam as normas contidas no inciso II do art. 14 da Resolução Sesc

1102/06 e, por isso, deixar-se de desclassificar propostas que estão em desacordo com o edital.

99. Por todo o exposto, não há como prosperar as justificativas apresentadas.

100. *Justificativa dos responsáveis:* Sobre a constatação de que a empresa Conservice foi contratada por valor superior (R\$ 1.210.234,97) ao apurado pela perícia contábil do Sesc (R\$ 1.069.254,08), como exposto no item 51, retro, os responsáveis arazoaram que não há fundamento para reprimenda da medida adotada, haja vista que nem a comissão, nem a direção geral poderiam alterar o valor da proposta vencedora, sob pena de ofensa ao princípio da imutabilidade das propostas (peça 3, p. 25-31).

101. Acrescentaram que a comissão de licitação recorreu à perícia contábil apenas para que ela aferisse qual das propostas apresentadas, após a inserção dos valores inicialmente não considerados, mais bem favorecia o Sesc/PI.

102. *Exame da justificativa:* O Controle Interno acatou a justificativa dos responsáveis (peça 1, p. 131). Diverge-se, contudo, desse procedimento, visto que no Parecer do Perito Contábil, inserido à peça 4, p. 136-141, destes autos, está demonstrado que as propostas das empresas A & J Serviços Ltda. e Klare Ltda. contém impropriedades. Em sua conclusão, fazendo-se os ajustes nos preços relativos aos encargos sociais/trabalhistas, sugere-se que as propostas de preços dessas empresas ficariam em R\$ 1.213.750,12 para a Klare Ltda. e em R\$ 1.069.254,08, para a A & J Serviços Ltda.

103. Considerando, como alegado pelos justificantes, que não se poderia contratar por valor diferente ao da proposta, 'sob pena de se ferir o princípio da imutabilidade das propostas', na mesma medida, também não poderiam ter classificadas tais propostas, por não atenderem os requisitos do edital.

104. Assim, como já analisado acima, quando da verificação da desconformidade das propostas com o edital, enfatizamos que estas propostas deveriam ser desclassificadas, não podendo ter sido firmado o contrato com a empresa A & J Serviços Ltda.

105. Não vemos como aceitar tal justificativa.

106. *Justificativa dos responsáveis:* Quanto às falhas na cronologia dos atos processuais da Concorrência 05/2008, referida no item 52, retro, demonstrando que o parecer do perito contábil de nada serviu para a tomada de decisão pela Direção Regional do Sesc/PI quanto ao resultado da licitação, haja vista que o certame foi homologado/adjudicado em 19/9/08 (peça 8, p. 253) e, só posteriormente emitido o Parecer da Perícia Contábil conclusivo acerca da licitação (peça 8, p. 268-273), de 12/12/2008, os responsáveis alegam que, a pretexto de não paralisar os serviços, o que traria à instituição danos maiores e de difícil reparação, e em nome do princípio da razoabilidade e da eficiência, resolveram dar continuidade ao serviço da empresa Conservice, já que havia decisão da comissão de licitação, declarando que a melhor proposta apresentada era a dessa empresa, a mesma que já tinha o contrato findo referente aos convites englobados (peça 3, p. 31-33).

107. *Exame da justificativa:* A esse respeito, assinala-se que não se questiona a continuidade dos referidos serviços de limpeza e conservação, nem se defende sua paralisação, visto que essenciais ao funcionamento da instituição, até porque se vincula ao princípio da continuidade do serviço público, prestado pelo Sesc. Contudo, cabe observar que houve inversão de procedimentos do processo, na medida em que se homologou e adjudicou a licitação antes da emissão de parecer da perícia contábil. A despeito disso, pode-se acatar a justificativa do responsável para este ponto.

108. Em razão das irregularidades acima descritas nos processos de contratação da empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda., a CGU expediu várias recomendações visando à não repetição das falhas ocorridas (peça 1, p. 131), com as quais se concorda e considera suficientes, sendo dispensável sua repetição por parte do TCU.

109. Também foi objeto da audiência referida no item 2 desta instrução, a irregularidade detectada pela CGU (peça 1, p. 132), alusiva ao fato de o Sesc/PI ter contratado com a empresa Parnatur Hotéis e Turismo Ltda., (CNPJ 1.641.735/000), que teria como sócio-administrador o Presidente do Conselho Regional do Sesc/PI, mediante processo de dispensa de licitação 08/00043-DL, de 26/2/2008, no valor de R\$ 8.400,00, pagos conforme Notas Fiscais 3017 e 3018, ambas no valor de R\$ 4.200,00, para o fornecimento dos serviços de hospedagem e alimentação, em ofensa ao disposto no art. 39 da Resolução Sesc 1102/2006, o qual proíbe, expressamente, que o Sesc contrate com dirigente ou empregado da entidade.

110. *Justificativa dos responsáveis:* Os responsáveis alegaram que houve equívoco por parte dos auditores da CGU, pois o Sr. Valdeci Cavalcante só se tornou administrador da empresa contratada em 7/1/2009, portanto, em data posterior ao processo de dispensa de licitação (peça 3, p. 34-35).

111. *Análise da justificativa:* Verificou-se na documentação que os responsáveis fizeram juntar aos autos, à peça 5, p. 44-50, constar que o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante passou a ser sócio da empresa

Parnatur Câmbio e Turismo Ltda. (CNPJ 11.641.735/000 1-10), a partir de 17/12/2008, conforme contrato de peça 5, p. 52-54.

112. Considerando que o processo de dispensa de licitação 8/00043-DL realizada pelo Sesc/PI tem data de 26/2/2008, anterior à data da inclusão do Sr. Francisco Valdeci como sócio dessa empresa, não se vislumbra irregularidade, quanto ao aspecto de licitação, à luz do disposto no art. 39 da Resolução Sesc 1102/2006.

113. Pelo exposto, propõe-se seja acolhida a justificativa dos responsáveis.

114. A equipe de auditoria da CGU também relacionou várias irregularidades em processos de dispensa de licitação relativos ao exercício de 2008 (peça 1, p. 132-134), quais sejam: fracionamento de despesas, em face da aquisição parcelada de objetos de idêntica natureza, implicando ofensa ao disposto no art. 6º, II, 'a' da Resolução Sesc 1102/2006; várias contratações com valor superior ao limite estabelecido para a modalidade, que era de R\$ 25.000,00; inobservância de especificação completa do objeto, definição das unidades e das quantidades do serviço a ser contratado, conforme exigência do art. 3º, § 2º da Portaria Sesc/PI 34; indícios de simulação de pesquisa de preços, haja vista que os mapas de cotações e as propostas dos fornecedores têm datas posteriores à prestação dos serviços, e em todas as dispensas constam propostas da A & J Serviços Diversos Ltda., empresa cujos responsáveis são filhos da sócia da empresa contratada.

115. *Justificativa dos responsáveis* (peça 3, p. 35-35): Os responsáveis alegaram que houve equívoco por parte da CGU em relação à alegação de que os objetos adquiridos com as empresas Supriformes e Globecard eram de idêntica natureza. A documentação acostada à peça 5, p. 207-243, e peça 6, p. 3-68, comprovam que eram diferentes, ademais o material fornecido pela Globecard é de exclusividade desta empresa (peça 5, p. 56-78).

116. Os justificantes alegaram que não houve qualquer simulação de preço em relação à aquisição de passagens aéreas, o que nem seria possível em virtude de os preços de passagens aéreas serem mesmos em todas as empresas que comercializam passagens, pois o preço é fixado pela companhia aérea e não pelas agências revendedoras de passagens, o que levou a empresa vencedora ser escolhida por meio de sorteio.

117. Por fim, arrazoaram que os valores excedidos do limite de dispensa foram pequenos e pontuais, não tendo o condão de demonstrar comportamento irregular ou vontade de beneficiar fornecedores ou desvio de verbas.

118. *Exame das justificativas*: É verdade que o valor excedido em algumas situações não é expressivo. Entretanto, deve-se considerar que não se trata de ocorrências esporádicas no Sesc/PI. Ademais, há que se destacar a verificação de extrapolações mais robustas, as ocorridas nas compras de passagens aéreas (R\$ 42.431,84) e de equipamentos e suprimentos de informática (R\$ 26.645,75).

119. Quanto à alegação de que não houve simulação nas pesquisas de preços de passagens aéreas, não vemos como possa ser aceita, visto que, como assinalado pelo Controle Interno (peça 1, p. 134), a empresa Aero Táxi Poty Ltda. não fornece passagens aéreas, pois é empresa de fretamento de aeronaves.

120. Importa destacar também que a gravidade da ocorrência ora em análise não está só no fracionamento da despesa, com fuga da modalidade de licitação, mas também na falta do adequado planejamento das compras, fato admitido pelos responsáveis, quando alegam o surgimento de despesas inesperadas e não previstas.

121. Não há manifestação dos responsáveis em referência aos questionamentos sobre a inobservância da especificação completa, da definição das unidades e das quantidades do serviço a ser contratado; nem quanto à simulação de pesquisa de preços, nas dispensas de licitação para contratar os serviços com a empresa W - Serviços Incorporados Ltda. (CNPJ 01.622.450/0001- 89), em que se verifica que os mapas de cotações e as propostas dos fornecedores têm datas posteriores à prestação dos serviços. Além disso, nesses processos de dispensas, constam propostas da A & J Serviços Diversos Ltda. (08.777.627/0001-65), empresa cujos responsáveis são filhos da sócia da empresa contratada.

122. Em face de todo o exposto, sugere-se a rejeição das justificativas para a questão examinada.

123. O último item da audiência realizada no âmbito deste Tribunal questionou acerca da ocorrência de irregularidades em pagamentos realizados à empresa Conservice, consistentes em: antecipação de pagamentos, em ofensa ao disposto na cláusula quinta dos contratos relacionados à peça 1, p. 136, bem como ao art. 62 da Lei 4.320/1964; pagamento em valor superior ao contratado gerando um possível prejuízo para a entidade de R\$ 3.647,54; e pagamentos sem cobertura contratual de R\$ 47.761,08, consoante relatado pelo Controle Interno (peça 1, p. 136-138).

124. *Justificativa dos responsáveis*: Sobre as questões acima, os responsáveis alegaram que a Lei 4.320/1964 não é aplicável às entidades do Sistema 'S', pelo fato de que tais entidades não pertencerem a

qualquer ente federativo ou poderes do Estado. Ademais, aduziram que as referidas entidades possuem autonomia administrativa, financeira e política, não gerando qualquer tipo de despesas à Administração Pública.

125. Argumentaram que não houve pagamento de serviços sem as respectivas execuções, conforme está demonstrado nos documentos juntados à peça 8, p. 286.

126. Em relação a esta questão, esclareceram que os contratos celebrados com a A & J Serviços Diversos não tiveram início no dia 1º, razão por que os 30 dias de serviços completavam-se no mês subsequente, além de haver, ocasionalmente, execução de serviços extraordinários. Assim, o mês era contado sempre em 30 dias a partir da data da assinatura do contrato e não do dia 1º ao dia 30.

127. Quanto à alegação de que houve valores pagos a maior, os responsáveis esclareceram que, em razão da demora na conclusão da Concorrência 05/08, a Administração optou por prorrogar o contrato com a empresa vencedora do Convite, o qual foi posteriormente suspenso, o que ocorreu em outubro/2008. Fazendo-se aqui as mesmas explicações do item XII da letra 'c' do Capítulo Das Supostas Irregularidades, quanto a necessidade dos serviços prestados pela a Empresa A & J Serviços.

128. *Exame das justificativas:* A leitura do art. 1º da Lei 4320/64 permite concluir que ele não se aplica aos serviços sociais autônomos. Entretanto, cabe observar que a regra contida na art. 63 dessa Lei, sobre a verificação da execução do objeto contratado e do direito adquirido do credor receber seu pagamento - conhecida como liquidação da despesa, não é 'um formalismo burocrático', que se aplica apenas à Administração Pública. A essência dessa regra é que se trata de um procedimento aplicável também a qualquer instituição de direito privado, que é o controle da execução do objeto contratado, como método de evitar danos decorrentes de pagamentos sem a contraprestação do serviço ou fornecimento de um bem.

129. Como se observa, há contradições nos fundamentos das alegações dos justificantes, para a falta de controle da execução dos serviços, antes de efetuarem os respectivos pagamentos. De um lado, os responsáveis argumentam a inaplicabilidade dessa Lei 4.320/1964 aos serviços sociais integrantes do Sistema 'S', no qual está inserido o Sesc, mas não indicam qual é o normativo que adotam como controle da execução dos serviços, antes de serem efetuados os pagamentos; de outro lado, alegam que o 'atesto da execução dos serviços, no caso específico, se trata muito mais de um formalismo burocrático, do que uma análise da execução do mesmo'; no entanto procuram justificar a necessidade de emissão das notas fiscais com antecedência, como pretexto da demora devido à burocracia interna do órgão, em que o pagamento só ocorrerá dias depois da emissão do documento fiscal.

130. Assim, independentemente de ser ou não aplicado ao órgão o mencionado dispositivo (art. 63) da Lei 4320/64, o Sesc/PI deve adotar controle da execução dos serviços, não liquidando a despesa relativa a serviço que ainda não foi concluído.

131. O atesto deve ser a materialização de registro no documento respectivo, como comprovação de que houve a verificação da efetiva execução da obra, a prestação do serviço ou fornecimento do bem. A ausência do atesto pressupõe que não houve acompanhamento da execução física do objeto contratado e a atestação antecipada à efetiva realização do objeto constitui-se em declaração falsa

132. A afirmação dos dirigentes do Sesc/PI, no sentido de considerar mera falha formal a declaração antecipada de que os serviços foram executados, sem sua efetiva realização, evidencia a pouca importância que é dada a esse procedimento de controle, que objetiva resguardar os cofres da entidade de eventuais prejuízos.

133. Porém, como a empresa Conservice - A & J Serviços Ltda. efetivamente realizou os serviços, não há que se falar em débito. De toda sorte, importa ressaltar que o recebimento da nota fiscal e realização do atesto como forma de não retardar seus respectivos pagamentos não constituem procedimento adequado, embora quando da data do pagamento os serviços já tenham sido concluídos, como aduziram os responsáveis.

134. Portanto, tal procedimento não pode ser aceito como mera falha formal, por se tratar de irregularidade, em face da falsa declaração de que os serviços estavam executados na data do atesto, sem o serem efetivamente concluídos.

135. Apesar da ressalva acima, propõe-se a aceitação da justificativa dos responsáveis, uma vez que não houve ocorrência de débito e não está claramente demonstrado que houve realmente pagamento antecipado de serviços, apesar da permissão de emissão antecipada da nota fiscal pela empresa.

CONCLUSÃO

136. Consoante foi demonstrado nas análises constantes do tópico 'Exame Técnico', as razões de

justificativas apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para elidir a maioria das irregularidades apontadas nestas contas do Sesc-PI, relativas ao exercício de 2008. Desse modo, propõe-se os seguintes encaminhamentos para aceitação ou rejeição das justificativas oferecidas pelos responsáveis para as ocorrências que foram objeto de audiência realizada no âmbito deste Tribunal:

a) rejeitar a justificativa para o descumprimento do item 9.2.2 do Acórdão 4438/2008 – TCU - 2ª Câmara, em virtude do demonstrado desinteresse dos gestores em dar cumprimento ao referido comando, conforme caracterizado no exame realizado nos itens 27-31 desta instrução;

b) rejeitar a justificativa para a falta de transparência dos processos seletivos para contratação de pessoal do Sesc/PI, com base nas explicações dadas nos itens 38-47, retro;

c) rejeitar as justificativas para as diversas irregularidades nas licitações que resultaram nas contratações da empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda., sobretudo em função dos arrazoados disposto nos itens 62-66, 69, 73-74, 76, 82-85, 88-90, 92-94, 96-100, 103-106 e 108-110, desta instrução;

d) aceitar a justificativa para questão alusiva à contratação com empresa de dirigente do Sesc/PI, com fundamento no disposto nos itens 112-114 desta instrução;

e) rejeitar as justificativas para as irregularidades em processos de dispensas de licitação realizadas no exercício de 2008, decorrente da falta de planejamento para as aquisições realizadas pelo Sesc/PI no exercício, observando o princípio da anualidade do orçamento;

f) aceitar a justificativa para as irregularidades em pagamentos realizados à empresa A & J Serviços Diversos Ltda. - Conservice em função do disposto nos itens 129-136 retro.

137. Quanto à formulação de proposta contendo adoção de medidas corretivas para as irregularidades/impropriedades tratadas nestas contas, propõe-se ao TCU que se abstenha de tal procedimento, tendo em vista o considerável tempo já decorrido desde a elaboração destas contas, podendo as falhas já terem sido adequadamente tratadas e corrigidas. A propósito, vale ressaltar que em todas as prestações de contas do Sesc-PI posteriores a estas, os responsáveis tiveram suas gestões julgadas regulares com ressalva, consoante se verifica nos Acórdãos 2237/2014-TCU-2ª Câmara, rel. Aroldo Cedraz (prestação de contas do exercício 2011); 2122/2016-TCU-1ª-Câmara, rel. Augusto Sherman Cavalcanti (prestação de contas exercício 2013); e 10820/2018-TCU-1ª Câmara, rel. Weder de Oliveira (prestação de contas exercício 2016).

138. No tocante ao mérito das presentes contas, propõe-se sejam julgadas irregulares as contas dos responsáveis Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e Sra. Irlanda Cavalcante de Castro, uma vez que as razões de justificativas por eles apresentadas não foram suficientes para sanear a irregularidades a eles atribuídas. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo normativo legal aos responsáveis.

139. Além disso, propõe-se julgar regulares, dando-lhes quitação plena, as contas dos demais integrantes do rol de responsáveis constantes da peça 1, p. 4-7.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

141. Ante o exposto, propõe-se ao TCU:

a) rejeitar, em parte, as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), Presidente do Conselho Regional do Sesc-PI, e pela Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00),;

b) julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), Presidente do Conselho Regional do Sesc-PI, e da Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00), Diretora Regional do Sesc-PI, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b' da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em razão das irregularidades descritas na matriz de responsabilização constante do anexo I desta instrução;

c) aplicar ao Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87) e a Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o art. 268, inciso I do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada 30 dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);

f) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do RI/TCU, que sejam julgadas regulares as contas dos demais responsáveis constantes no Rol de Responsáveis (peça 1, p. 4-7), relacionados a seguir, dando-lhes quitação plena: Srs. Paulo Ivones de Andrade (CPF 095.933.063-15), Odival Neris Machado (CPF 184.362.933-04), Antônio Leitão de Carvalho (CPF 025.530.233-91), Paula Maria de Nascimento Masullo (CPF 1099.157.883-04), Gescimar Miranda de Sousa (CPF 066.678.803-00), Antônio França da Rocha (CPF 014.394.213-15), Francisco das Chagas Fontenelle de Oliveira (CPF 227.178.623-15), Raimundo Nonato Augusto da Paz (CPF 049.974.843-34), Eliel da Rocha Santos (CPF 076.756.744-72), Grigório Cardoso dos Santos (CPF 049.645.783-72), Jairo de Freitas Lima (CPF 227.445.503-10), Maria do Socorro de Moraes Correia (CPF 342.748.123-91), José Duarte Saraiva (CPF 023.200.102-20), Pedro de Oliveira Barbosa (CPF 219.203.383-49), Francisco Carneiro da Cunha Mupurunga (CPF 003.067.033-00) e Vicente de Paulo Santos Correia (CPF 007.238.353-49).

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Serviço Social do Comércio – Departamento Regional no Piauí (Sesc-PI), informando-lhe que seu conteúdo, bem como do relatório e voto que o fundamentaram, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.