

VOTO

Trata-se da prestação de contas anual do Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Piauí (Sesc/PI) relativa ao exercício de 2008.

2. Em dezembro de 2011, o processo encontrava-se em condições de julgamento, com proposta pela irregularidade das contas, quando foi noticiada a existência de representação (TC 013.714/2011-2) relacionada a atos de gestão concernentes ao exercício de 2008, com potencial impacto nestes autos.

3. Na ocasião, manifestei-me pelo sobrestamento deste processo até o desfecho da referida representação, o que veio a ocorrer somente em 2019, com condenação ao pagamento de multa a um dos responsáveis, Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, após reiterados recursos, e até tentativa de impedir a execução do Acórdão 843/2015-Plenário, pela via judicial.

4. Estando em condições de avaliação do mérito, a Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais - SecexTrabalho manteve a proposta inicial quanto ao julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação de multa aos gestores Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, presidente do Conselho Regional do Sesc/PI, e Irlanda Cavalcante de Castro, diretora regional da entidade.

5. Além disso, a unidade técnica atualizou determinações propostas na instrução inicial, que se mostraram intempestivas e conseqüentemente ineficazes, em razão do lapso temporal decorrente desde então.

6. O Ministério Público junto ao TCU assentiu integralmente com a proposta da unidade instrutiva.

7. Estou de acordo com os encaminhamentos precedentes e acolho seus fundamentos como parte de minhas razões de decidir. Passo, ainda, a algumas considerações, que entendo relevantes para motivar a decisão submetida ao Colegiado.

8. As irregularidades atribuídas aos dois gestores podem ser assim sintetizadas: descumprimento de determinação de acórdão do Tribunal; realização de processo seletivo com diversas falhas, capazes de comprometer a lisura da seleção, inclusive sem documentação de suporte; indícios de favorecimento da empresa Conservice - A & J Serviços Diversos Ltda. em quatro certames; falhas em dispensas de licitação, com possível fracionamento das despesas.

10. A determinação descumprida trata-se do subitem 9.2.2 do Acórdão 4.438/2008-2ª Câmara (relator ministro Augusto Sherman), para que o órgão planejasse suas despesas anuais com vistas a evitar parcelamento de despesas que poderiam caracterizar fuga à apropriada modalidade licitatória. Não só a determinação deixou de ser cumprida, mas também foram repetidas as falhas de planejamento e realizadas diversas dispensas de licitação no exercício, com os mesmos riscos que motivaram a determinação do Tribunal.

11. No tocante às falhas nos processos seletivos, foi possível constatar que o órgão adotou medidas para evitar repetir as mesmas falhas a partir de 2009, embora tal correção não seja capaz de validar os processos anteriores.

12. Quanto às falhas nas licitações, referem-se a três convites e uma concorrência, nos quais foram verificados vícios de diversas naturezas.

13. No caso dos convites, houve nestes repetição dos mesmos fornecedores, quadro societário das empresas convidadas com sócios em comum, com seleção da empresa Conservice nos três casos, o que se mostra como indicativo de que parece não ter havido, de fato, nenhum tipo de disputa.

14. Conforme demonstrado no relatório que integra esta deliberação, a empresa Conservice foi também vencedora da Concorrência 05/2008, para realizar serviços de vigilância, limpeza, conservação e outras atividades. Apesar de diversas falhas nos documentos de habilitação e na proposta, que justificavam sua exclusão do processo licitatório, todas elas foram relevadas, e a

empresa sagrou-se vencedora do certame. Ademais, outras concorrentes foram inabilitadas por falhas semelhantes às cometidas pela empresa Conservice; desse modo, há numerosos elementos que demonstram ter havido direcionamento na seleção.

15. Verificou-se, ainda, que as dispensas de licitação, por terem sido realizadas sem agregação com outras compras tendo o mesmo objeto, suscitaram fracionamento, e assim deixou-se de realizar outra modalidade que possibilitasse maior competitividade. Tal conduta já havia sido apontada pelo Tribunal e motivado a determinação exarada no subitem 9.2.2 do Acórdão 4.438/2008-2ª Câmara.

16. Chamados a se manifestar sobre todas as irregularidades, os defendentes argumentaram que as falhas têm caráter formal e não deveriam ser capazes de afetar a regularidade das contas.

17. As normas afrontadas referem-se aos regulamentos do próprio Sesc: as Resoluções 1.089/2005 (processos seletivos) e 1.102/2006 (aquisições).

18. Entendo que a formalidade prescrita nas normas não deve ser relativizada, afinal, as regras têm como finalidade assegurar o uso regular dos recursos, em respeito ao interesse público; não cabe ao administrador deixar de aplicá-la por conveniência.

19. No caso das presentes contas, o descumprimento ocorreu de forma reiterada e frequente e não poderia ser considerado um fato isolado, mas, sim, postura contumaz dos administradores que estiveram à frente da instituição durante o período analisado.

20. Embora não tenham sido dimensionados danos decorrentes dos atos eivados de vícios ora relatados, é certo que podem ter suscitado prejuízos à entidade. A falta de medida de tais prejuízos não define a sua inexistência, mas apenas impossibilitam avaliar o impacto quantitativo dos seus efeitos. Portanto, a conduta recorrente de cometimento das irregularidades mostra-se capaz de macular a gestão, para considerá-la irregular.

21. Passo agora a avaliar o impacto nestas contas do processo TC 013.714/2011-2, cujo julgamento se deu por meio do Acórdão 843/2015, mantido pelos Acórdãos 1.936/2015- (embargos de declaração) e 2.595/2016, todos de Plenário (pedido de reexame), no qual Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante foi responsabilizado por diversas irregularidades.

22. Conforme consignado na referida deliberação, em sede de representação encaminhada pelo Conselho Fiscal do Sesc Nacional, o Tribunal aplicou multa ao presidente da Administração Regional do Piauí - Sesc/AR/PI, bem como expediu determinação ao órgão, concernente às seguintes irregularidades:

“a) nomeação das empregadas Irlanda Cavalcante de Castro, Marília Costa Arcoverde e Aline Beatriz D. de Carvalho Aguiar, para cargo em comissão, contrariando o artigo 44 do Decreto 61.836/1967, bem como os princípios da imparcialidade, moralidade e isonomia;

b) alienação do imóvel mediante leilão sem a realização de nova avaliação do imóvel, sem a observância do prazo de abertura das propostas e da publicação do edital, cujo adquirente é parente por afinidade do presidente do Sesc/PI, desrespeitando a Resolução Sesc 1.102/2006, artigo 5º, § 1º c/c 41, bem como os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade;

c) inobservância ao Regulamento de Licitações da Entidade em decorrência da realização de Convite sem a respectiva elaboração de estimativa de custo e da continuidade do certame com apenas uma única proposta apresentada, em claro desrespeito ao disposto no inciso II, artigo 5º, Resolução 1.102/2006;

d) abertura das propostas do convite em data anterior à prevista no instrumento de publicação, restringindo o caráter competitivo da licitação, contrariando o artigo 5º, § 1º c/c o art. 41 da Resolução 1.102/2006;

e) locação do Imóvel Complexo do Restaurante do Sesc, ocorrendo, dentre outras falhas, a falta de avaliação prévia do imóvel; divergência entre o valor da proposta e o conveniado e empresas participantes com mesmo endereço, em clara afronta ao inciso VI, do artigo 9º, da Resolução 1.102/2006;

f) existência de vínculo societário entre a empresa contratada e o dirigente da entidade em dispensa de licitação, burlando os artigos 2º e 39 da Resolução 1.102/2006 e os princípios da imparcialidade, moralidade e isonomia;”

23. No mesmo julgado, registrou-se que as irregularidades impactaram os exercícios de 2008, 2009 e 2010.

24. No caso destas contas, por se referirem ao ano de 2008, incluem período no qual os atos de gestão financeira e patrimonial considerados ilegais ocorreram. Desse modo, as irregularidades repercutem no juízo acerca da regularidade da gestão.

25. Da leitura da deliberação é possível constatar a ocorrência de vícios nos atos de gestão capazes de reforçar a convicção de que houve reiterados atos de gestão ilegítimos, ilegais e antieconômicos. O relator do feito, ministro Augusto Nardes, assim se manifestou na conclusão do voto que conduziu à decisão:

“25. Por fim, acolho na íntegra os argumentos da análise técnica quanto a descumprimentos do Regulamento de Licitações da entidade, certo de que tais ocorrências, no contexto em que se insere, deixam de ser consideradas apenas nos seus aspectos formais, para concorrer no concerto das irregularidades perpetradas pelo gestor, que pondero na dosimetria da pena a lhe ser imputada.

26. Digo isso porque o contexto demonstrado nestes autos aponta para um cenário de baixíssima governança, ambiente propício a permitir que o Sr. Francisco Valdeci de Souza Cavalcante administre o Sesc/PI em evidente descumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, conforme sobejamente demonstrado nos autos, em reiteradas situações de beneficiamento próprio ou de parentes.”

26. Embora os atos objeto daquela representação já tenham sido sancionados, não há óbice a que sejam considerados na avaliação da gestão, que importa a estes autos. O sobrestamento destas contas se deu justamente pela possibilidade de os atos então avaliados terem sido capazes de informar sobre a conduta dos gestores no exercício analisado.

27. Assim, estão demonstrados nos autos elementos suficientes para motivar a irregularidade das contas, com aplicação de multa aos dirigentes do Sesc/PI na gestão de 2008, no mesmo sentido do proposto pela unidade instrutiva e ratificado pelo *Parquet*.

28. Nos termos do art. 58, I, da Lei 8.443/92, a irregularidade das contas ampara a aplicação de multa. Nas situações em que outros julgados tenham aplicado sanções relacionadas a fatos tratados nas contas, poder-se-ia deixar de aplicar multa, de modo a observar o princípio do *non bis in idem*.

29. Contudo, no caso em exame, é possível verificar que os fatos objeto do Acórdão 843/2015-Plenário se distinguem daqueles relatados na primeira parte deste voto (parágrafos 8 a 21) e no relatório precedente. Embora as irregularidades tratadas na representação tenham contribuído para a convicção sobre a irregularidade das contas, não foram os únicos fatos a determinar essa avaliação. Inclusive, a primeira proposta apresentada pela unidade instrutiva (peça 1, p. 174-213) era pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, quando os fatos relatados na representação ainda não eram conhecidos.

30. Portanto, a multa prevista no art. 58, I, refere-se a falhas na gestão, evidenciadas por diversos atos, cujo valor poderia alcançar o montante de até R\$ 64.920,00. Para efeito de dosimetria da sanção, por já ter havido apenação no valor de R\$ 30.000,00, no Acórdão 843/2015-Plenário, proponho aplicar multa de R\$ 5.000,00 aos responsáveis.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovada a minuta de deliberação que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de setembro de 2020.

ANA ARRAES
Relatora