

**TC 034.572/2018-0**

**Apenso:** 020.407/2017-3

**Tipo:** Representação

**Unidade jurisdicionada:** Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ) e Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ).

**Representante:** Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ)

**Advogado ou Procurador:** Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky, OAB/DF 38.672; Anderson Prezia Franco, OAB/DF 59.780; Kelly Oliveira de Araújo, OAB/DF 21.830 (peça 35); Dalide Barbosa Alves Corrêa, OAB/DF 7.609; Polliana Cristina Oliveira de Carvalho, OAB/DF 34.894; Guilherme Aurélio Zalique de Oliveira Alves, OAB/GO 47.010 (peça 38)

**Interessado em sustentação oral:** Marialda Fernandes Santos (OAB/RJ 74.915), em nome de Orlando Santos Diniz. (peça 121).

**Proposta:** Mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pela extinta Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ), com fulcro no inciso VI do art. 237 do RI/TCU (peça 1), a respeito de possíveis irregularidades, ocorridas na Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ) e na Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ), relacionadas aos contratos de prestação de serviços de organização de eventos decorrentes das Concorrências 62.745/2017-Sesc/ARRJ e 725.931/2017-Senac/ARRJ.

## HISTÓRICO

2. Em processo administrativo de produção de conhecimento (TC 011.495/2018-9), a extinta Secex/RJ buscou informações relativas aos contratos de prestação de serviços de organização de eventos, firmados pelo Sesc/ARRJ e pelo Senac/ARRJ, decorrentes da Concorrência 62.745/2017-Sesc/ARRJ e da Concorrência 725.931/2017-Senac/ARRJ, entidades estas que, junto com a Federação de Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), formam o chamado Sistema Comércio/RJ.

3. Em razão das inconsistências identificadas no referido processo, a Secex/RJ instaurou Representação, em 28/9/2018, com fulcro no inciso VI, art. 237 do RI/TCU (peça 1).

4. Na primeira instrução desses autos, realizada pela Secex/RJ em 25/10/2018, foram efetuados o Exame de Admissibilidade (peça 10, p. 7/8) e o Exame Técnico (peça 10, p. 8/11) quanto às informações que haviam sido encaminhadas pelo Sesc/ARRJ e pelo Senac/ARRJ. A

unidade técnica propôs diligência àquelas entidades.

5. Por meio do Despacho constante da peça 14, o Senhor Ministro-Relator André Luís de Carvalho acolheu o parecer da unidade técnica, conheceu da presente representação e autorizou a realização das diligências propostas.

6. Em consequência, foram encaminhados os Ofícios 3017/2018-TCU/Secex-RJ (peça 15) e 3018/2018-TCU/Secex-RJ (peça 16) ao Senac/ARRJ e ao Sesc/ARRJ, respectivamente.

7. A segunda instrução destes autos (peça 47), realizada pela Secex Trabalho em 19/5/2020, analisou as respostas do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ às diligências formuladas.

8. A partir das análises supracitadas, foram propostas, em razão das inconsistências identificadas, novas diligências ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ, além de audiência à Senhora Danielle Vianna Martins, gestora da Gerência de Eventos do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ à época dos fatos, bem como aos Senhores Orlando Santos Diniz, presidente dos Conselhos Regionais do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ à época dos fatos, e Marcelo José Salles de Almeida, Diretor Regional do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ à época dos fatos, responsáveis pelo planejamento dos recursos destinados à organização de eventos pelas duas entidades no ano de 2017, conforme descrito a seguir (peça 47, p. 11/12):

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

95.1. com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que se diligencie:

95.1.1 o Sesc/ARRJ, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a esta Corte de Contas:  
95.1.1.1 a prestação de contas do contrato firmado com a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A., de forma organizada, contendo os elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos na execução desse ajuste;

95.1.1.2 informações acerca de todos os trabalhos, e seus resultados, realizados pela auditoria interna do Sesc/ARRJ sobre a execução do contrato firmado entre aquela entidade e a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A.;

95.1.1.3 o resultado da apuração de improbidades e/ou irregularidades verificadas na execução do contrato firmado entre aquela entidade e a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A. ressaltando que, no caso deste item, trata-se de reiteração de solicitação;

95.1.2 o Senac/ARRJ, para que, no prazo de quinze dias, encaminhe a esta Corte de Contas:

95.1.2.1 a prestação de contas do contrato firmado com a empresa Samba Comunicação Ltda., de forma organizada, contendo os elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos na execução desse ajuste;

95.1.2.2 informações acerca de todos os trabalhos, e seus resultados, realizados pela auditoria interna do Senac/ARRJ sobre a execução do contrato firmado entre aquela entidade e a empresa Samba Comunicação Ltda.;

95.2 com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III do Regimento Interno/TCU, que seja realizada a audiência:

95.2.1 da Sra. Danielle Vianna Martins, CPF 019.155.447-26, gestora da Gerência de Eventos do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ à época dos fatos, unidade funcional incumbida da fiscalização dos contratos firmados entre as entidades e as empresas One Stop Promoção e Comunicação Total S.A. e Samba Comunicação Ltda., para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa pela insuficiência da fiscalização realizada sobre a execução desses ajustes, denotando falta de zelo na gestão de recursos cujos desembolsos podem ter alcançado o montante de R\$ 100 e de R\$ 125 milhões, respectivamente, em um prazo de doze meses, em desacordo com os princípios da eficiência e da economicidade;

95.2.2 dos Srs. Orlando Santos Diniz, CPF 793.078.767-20, presidente dos Conselhos Regionais do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ à época dos fatos, e Marcelo José Salles de

Almeida, CPF 738.146.287- 72, Diretor Regional do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ à época dos fatos, responsáveis pelo planejamento dos recursos destinados à organização de eventos pelas duas entidades no ano de 2017, para que, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa pela inconsistência, e pela falta de comprovação de aderência aos preços de mercado, dos valores constantes desse planejamento, em descumprimento aos princípios da eficiência e da economicidade, fato agravado pela constatação de que as entidades que dirigiam possuíam experiência acumulada no assunto, tendo em vista que, em grande parte, os eventos listados no planejamento de 2017 são realizados de forma recorrente ano após ano.

9. A Segecex/Seproc encaminhou as comunicações processuais aos interessados, conforme consta do Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 124), transcrito parcialmente na tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Comunicações Processuais referentes ao TC 034.572/2018-0 (Representação)

Comunicação e Data da Expedição	Natureza	Peça	Destinatário	Peça da Ciência
Ofício 25629/2020- Secomp-4, de 02/06/2020	Diligência	49	Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro	55
Ofício 25633/2020- Secomp-4, de 2/6/2020	Diligência	50	Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro	56
Ofício 25661/2020- Secomp-4, de 2/6/2020	Audiência	53	Danielle Vianna Martins	60
Ofício 43085/2020- Secomp-4, de 19/8/2020	Audiência	110	Marcelo José Salles de Almeida	117
Ofício 43086/2020- Secomp-4, de 20/8/2020	Audiência	111	Orlando Santos Diniz	113

Fonte: Segecex/Seproc (peça 124).

### **EXAME TÉCNICO**

10. Este exame técnico contemplará, inicialmente, as respostas às diligências formuladas ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ, com respectivas análises.

11. É importante destacar que alguns dos temas abordados nas diligências são idênticos, a exemplo das análises referentes à adoção de metodologia destinada a estimar os valores que poderiam ser contratados pelo Sesc/ARRJ e pelo Senac/ARRJ, via procedimentos licitatórios, para prestação de serviços de organização de eventos. Assim, os textos encaminhados, bem como as argumentações e as análises podem apresentar, em alguns momentos, duplicidade.

12. Nesta instrução as análises serão apresentadas de forma individualizada, abordando aqueles aspectos considerados mais relevantes nas respostas às diligências encaminhadas pelo Sesc/ARRJ e Senac/ARRJ.

#### ***Diligência formulada à Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro***

13. A diligência estabelecida no item 95.1.1 solicitava ao Sesc/ARRJ, que, no prazo de quinze dias, encaminhasse a esta Corte de Contas: (peça 47, p. 11).

95.1.1.1 a prestação de contas do contrato firmado com a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A., de forma organizada, contendo os elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos na execução desse ajuste;

95.1.1.2 informações acerca de todos os trabalhos, e seus resultados, realizados pela auditoria interna do Sesc/ARRJ sobre a execução do contrato firmado entre aquela entidade e a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A.; e

95.1.1.3 o resultado da apuração de improbidades e/ou irregularidades verificadas na execução do contrato firmado entre aquela entidade e a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A. ressaltando que, no caso deste item, trata-se de reiteração de solicitação.

### **Esclarecimento**

14. Em resposta à diligência supracitada, o Sesc/ARRJ, encaminhou, tempestivamente a documentação consubstanciada às peças 81 a 108, conforme detalhado na tabela 2, a seguir.

Tabela 2: Peças encaminhadas pelo Sesc/ARRJ

Peça	Identificação da documentação
81	Defesa encaminhada pelo escritório de advocacia Felipe Santa Cruz – Advogados.
82	Doc. 1 – Abertura de processo licitatório visando a contratação de agência de eventos para assessoramento operacional. Memorando 160/2016.
83	Doc. 2 - Documentos, por evento, referentes ao Contrato celebrado com a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total: Contratações; Notas Fiscais; Planilha Financeira e Relatório Operacional do evento Intercolegial (p. 71/80).
84	Doc. 2 b – Evento Jogos de Vôlei. Contratações; Termos de pagamento com sub-rogação, cessão de crédito e quitação recíproca; Notas Fiscais; Relatório Operacional (p. 252/253).
85	Doc. 2 c – Evento Natal no Quitandinha; Propostas comerciais.
86	Notas fiscais e Propostas comerciais (Evento Natal no Quitandinha); Termos de pagamento com sub-rogação, cessão de crédito e quitação recíproca.
87	Notas fiscais e Propostas comerciais (Evento Natal no Quitandinha); Termos de pagamento com sub-rogação, cessão de crédito e quitação recíproca.
88	Notas fiscais e Propostas comerciais (Evento Natal no Quitandinha); Termos de pagamento com sub-rogação, cessão de crédito e quitação recíproca.
89	Notas fiscais e Propostas comerciais (Evento Natal no Quitandinha); Termos de pagamento com sub-rogação, cessão de crédito e quitação recíproca. Relatório Operacional (p.114/132).
90	Doc. 2d – Evento Rio Gastronomia. Propostas Comerciais; Notas Fiscais e Relatório Operacional (p. 28/47).
91	Doc. 2e – Evento Semana Design Rio. Propostas Comerciais; Notas Fiscais e Relatório Operacional (p.138/149).
92	Doc. 2f – Evento Talentos do Esporte. Propostas Comerciais; Notas Fiscais.
93	Continuação da peça 92. Insumos Brinquedoteca.
94	Propostas Comerciais e Notas Fiscais – Evento Talentos do Esporte.
95	Propostas Comerciais e Notas Fiscais - Evento Talentos do Esporte.
96	Propostas Comerciais e Notas Fiscais - Evento Talentos do Esporte.
97	Propostas Comerciais e Notas Fiscais - Evento Talentos do Esporte.
98	Propostas Comerciais e Notas Fiscais - Evento Talentos do Esporte.
99	Propostas Comerciais; notas Fiscais e Relatório Operacional Evento Talentos do Esporte (p. 165/176).

100	Continuação do Relatório do Evento Talentos do Esporte (p. 1 a 17).
101	Doc. 2g – Evento Veste Rio. Propostas Comerciais. Relatório do Evento (p. 374/399).
102	Doc. 3 – E-mails de aprovação de propostas. Problema identificado com a empresa One Stop (p. 67/91).
103	Doc. 4 – Informações financeiras sobre o contrato com a One Stop e histórico do problema. Termos de Pagamento com sub-rogação, cessão de crédito e quitação recíproca às empresas subcontratadas.
104	Doc. 5 Pareceres Jurídicos vinculados à questão da empresa One Stop.
105	Doc.6 Histórico das auditorias realizadas pelo Conselho Fiscal do Sesc. Posicionamento quanto à questão da empresa One Stop.
106	Doc. 7 Aplicação de Penalidade; Notificação do Sesc/ARRJ à empresa One Stop
107	Doc. 8 Certidão de Objeto emitida pelo Cartório da 32ª Vara Cível da Comarca da Capital no Estado do Rio de Janeiro sobre o andamento da ação movida contra a empresa One Stop.
108	Doc. 2f – Talentos dos Esporte. Propostas Comerciais e Notas Fiscais.

Fonte: e-TCU, processo TC 034.572/2018-0.

15. Nos documentos mencionados na tabela 2, a respeito dos itens 95.1.11 e 95.1.1.2 da diligência, o Sesc/ARRJ manifestou-se sobre os seguintes aspectos (peça 81):

a) o Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de que os serviços sociais autônomos ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Entidades do sistema S estão sujeitas, formalmente, ao controle finalístico pelo Tribunal de Contas quanto à aplicação dos recursos recebidos (peça 81, p.4);

b) a contratação objetivou fortalecer a entidade, disseminando suas iniciativas, difundindo suas ideias e princípios pelos eventos, de modo a estreitar o relacionamento com o seu público-alvo. Os eventos contratados alcançaram o resultado finalístico (peça 81, p.4);

c) a contratação justifica-se pela necessidade de (peça 81, p.4-5):

c1) “assessoramento operacional de infraestrutura, organização, serviços correlatos e suporte, compreendendo o planejamento dessas atividades”; e

c2) serviços e bens “complementares” por meio da utilização de fornecedores da contratada mediante escolha por apresentação orçamentária de 3 (três) propostas.

d) a licitação para a contratação do serviço levou em consideração o desconto máximo sobre um preço tabelado. Conforme disposto na cláusula décima do contrato, o preço contratado guarda relação com o maior desconto sobre a tabela da Associação de Marketing Promocional - AMPRO, uma espécie de banco de preços, em dois itens: por serviços próprios; por serviços de terceiros. “Dessa forma, quaisquer ingerências em relação ao valor orçado (estimado), se bem planejado ou não, têm significado no Controle somente se a diferença entre o valor coletado e o contratado não refletiu a economia anunciada” (peça 81, p.5);

e) no que tange às obrigações acessórias, o Sesc/ARRJ buscou o cumprimento mínimo de formalidades para cada um dos eventos (Intercolegial, Jogos de Vôlei, Natal Quitandinha, Rio Gastronomia, Semana Design Rio, Talentos e Veste Rio). Elaborou planilhas orçamentárias e cotação de preços para cada evento, por item subcontratado. Em razão da grande quantidade de itens para cada evento, e em decorrência do quadro de pessoal reduzido, alega que “era inviável econômica e tecnicamente a aquisição/serviços pela própria entidade dos produtos subcontratados” (peça 81, p.6);

f) pondera que não basta apenas contabilizar gastos com os produtos subcontratados; há necessidade de contabilizar o deslocamento e pagamento de seus empregados para cumprimento desse serviço de assessoramento, de menor representatividade financeira. “Importa afirmar que também os gastos desse pessoal da entidade deveriam estar embutidos nas despesas dos eventos, cuja concepção de preço é de mercado, e, não, da Administração Pública em geral” (peça 81, p.6);

g) a Gerência responsável pela fiscalização do contrato dispunha de poucos colaboradores, razão pela qual foi priorizada a atividade finalística (lista o currículo dos colaboradores à peça 81, p.6-7);

h) o modelo de contratação (obrigação principal e acessórias), assemelha-se com a sistemática existente para os serviços de publicidade (art. 14 da Lei nº 12.232/2010) – peça 81, p. 8;

i) em situação similar, o TCU, ao apreciar o Acórdão 2075/2013–Plenário, referente à Caixa Econômica Federal, limitou-se a efetuar determinação de cunho pedagógico, sem natureza condenatória (peça 8; p. 8-9):

9.2 determinar à Caixa Econômica Federal que inclua em seus normativos internos que regulamentam a execução dos contratos de marketing promocional os seguintes controles:

9.2.1 sempre que as ações específicas de marketing promocional demandarem o fornecimento de bens e/ou serviços de terceiros, as aquisições deverão ser realizadas preferencialmente pela própria Caixa, seja por meio dos registros de preços existentes ou por pregões específicos;

9.2.2 as aquisições de bens e/ou serviços com a intermediação da agência contratada e o respectivo pagamento de honorários deverão ocorrer em caráter excepcional, apenas quando as características da ação de marketing promocional tornarem inviável econômica ou tecnicamente a aquisição pela própria Caixa;

9.2.3 nos casos de aquisição de bens e/ou serviços de terceiros com a intermediação da agência contratada, deverá constar do processo relativo a cada ação específica de marketing promocional a manifestação formal dos motivos que justificaram a intermediação, a qual deverá ser aprovada pela autoridade competente pela ratificação das despesas da ação específica;

9.2.4 deve ser obrigatória a formalização no processo dos procedimentos realizados e resultados alcançados para a checagem dos orçamentos dos serviços a serem contratados com fornecedores das agências;

....

j) no período de 2014 a 2018 a entidade passou por um período de instabilidade de gestão, inclusive com intervenções que afetaram inclusive a estrutura de recursos humanos (peça 81, p. 9).

k) na peça 81, p. 10, apresenta-se o sumário dos pagamentos efetuados à empresa One Stop Promoção e Comunicação Tota S/A. O detalhamento dos pagamentos encontra-se no documento “informação financeira” (peça 103);

l) o documento associado às planilhas orçamentárias dos eventos discrimina detalhadamente os valores, ressaltando, conforme posicionamento desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 8013/2020–1ª Câmara, que eventuais questões de forma devem ser relevadas em nome do Cânone da verdade real; (peça 81, p.11-12); e

m) os eventos relativos aos pagamentos são públicos e notórios, conforme disposto no art. 374, incisos I e IV, do Código de Processo Civil (peça 81, p.12)

16. No que se refere ao item 95.1.1.3 da diligência, o Sesc/RJ manifestou que (peça 81, p.12-13):

a) elaborou relatório sobre o “histórico de auditorias efetuadas pelo Conselho Fiscal do SESC, com seus respectivos apontamentos sobre o tema, bem como as respostas produzidas pelo SESC/ARRJ e as considerações realizadas pelo órgão fiscalizador”;

b) o Conselho Fiscal avaliou o tópico questionado ao longo dos anos. No último posicionamento (março de 2020), considerou a recomendação ao apontamento como atendida.

c) instaurou processo para apuração de responsabilidade da empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A., com aplicação de multa significativa e outras penalidades, além de rescisão unilateral do contrato; e

d) ajuizou ação judicial (processo nº 0024797- 37.2020.8.19.0001 em trâmite na 32ª Vara Cível da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro), solicitando a declaração da rescisão do contrato, bem como a condenação da empresa ao pagamento de R\$ 5.458.229,92.

### **Análise**

17. Preliminarmente, importa destacar que as questões tratadas nesta representação dizem respeito:

a) à magnitude de gastos com agências de promoção, por meio de assessoria e intermediação, para realização de eventos em detrimento do uso de recursos na atividade fim (item 5.1 da instrução de peça 10); e

b) à regularidade na alocação dos recursos no objeto do contrato quanto aos princípios da economia, eficácia, economicidade, transparência e impessoalidade, além da conformidade legal (itens 84 a 94 - instrução de peça 47).

18. Os aspectos abordados nesta diligência estão mais relacionados com a questão mencionada no item “b”.

19. A autonomia administrativa reconhecida às entidades do Sistema S não significa imunidade às ações de controle. O controle finalístico abrange também aspectos referentes a economicidade, efetividade, eficiência e observância às normas aplicáveis.

20. O contrato firmado com a empresa One Stop Promoção e Comunicação Total S.A., em 18/7/2017, decorrente da Concorrência 62.745/2017-Sesc/ARRJ, no valor estimado de R\$ 100.000.000,00, teve dispêndio efetivo de R\$ 54.582.299,24, sendo R\$ 52.794.892,61 com pagamento já efetuado e R\$ 1.787.406,63 ainda pendentes de quitação (peça 9, p. 4)

21. De acordo com informações prestadas pela Entidade, o valor do contrato, estimado em R\$ 100.000.000,00, foi baseado no planejamento de eventos realizados de 2016, com ajustes referentes à atualização de preços, aos honorários da agência e o possível aumento das demandas dos eventos para 2017.

22. As informações prestadas em resposta às diligências anteriores dão conta de que não houve registro de estudos preliminares ou detalhamento que pudessem embasar o percentual aplicado a título de atualização de preços (itens 13 a 17 da instrução de peça 10 e itens 21 a 30 da instrução de peça 47). Nesta diligência, a entidade não acrescentou novas informações a respeito.

23. No que se refere à alegação de que, em razão da grande quantidade de itens para cada evento, e em decorrência do quadro de pessoal reduzido, “era inviável econômica e tecnicamente a aquisição/serviços pela própria entidade dos produtos subcontratados”, importa mencionar que (peça 81, p.6), de acordo com o relatório de gestão do Sesc/ARRJ, de 2017:

a) a principal fonte de recursos do Sesc/ARRJ é oriunda da arrecadação de contribuição social (de natureza pública), que, no exercício de 2017, atingiu a cifra de cerca de R\$ 479 milhões (p.170 do relatório de gestão);

b) as despesas com pessoal + encargos sociais importaram em cerca de 186 milhões (p. 171 do relatório de gestão);

c) excluindo essas despesas de pessoal, o Sesc/RJ teria, apenas com o uso de receitas de contribuição social, quase R\$ 300 milhões para alocar no cumprimento de sua missão institucional;

d) o quantitativo de servidores efetivo no exercício de 2017 era de 1472 (p. 93 do relatório de gestão de 2017);

e) a Entidade teve um superavit de quase R\$ 100 milhões no exercício (p.179 do relatório de gestão de 2017).

24. O contrato com a One Stop, no valor de R\$ 100 milhões, equivale a cerca de 1/3 do montante mencionado no item 26, “c”. Sem contar a Gerente de Eventos, a lista de profissionais na referida Gerência se resumiu a sete funcionários (peça 6-7). Parece haver desproporção na alocação de pessoal por parte da entidade, pois apenas sete funcionários estão alocados na referida gerência, responsável pela gestão de 1/3 do valor disponível para realização da missão institucional do Sesc/ARRJ. O Sesc/RJ despendeu em pessoal, no ano de 2017, menos de R\$ 200 milhões para manter um quadro de quase 1.500 funcionários. No mesmo exercício teve um superávit de R\$100 milhões.

25. Assim, parece-nos que a opção pela contratação de empresa de assessoramento para promoção de eventos se deu pela escolha dos gestores à época do Sesc/RJ e não pela falta de recursos disponíveis para a contratação de pessoal na área.

26. A contratação de empresa de assessoramento, nos moldes praticados pelo Sesc/RJ, impede verificar, como no presente caso, se o preço das subcontratações efetuadas foi, de fato, a mais vantajosa para a Entidade. A mera cotação de três fornecedores, pela própria empresa de assessoria, não comprova que o preço praticado foi adequado e vantajoso para o Sesc/RJ. Há possibilidade de serem realizadas cotações com diversos fornecedores e apresentados apenas os preços mais elevados, risco esse que não pode ser tolerado quando envolvidos recursos de natureza pública.

27. Neste particular, acolhendo parcialmente a sugestão da entidade (item 15, alínea “i”), em razão de posicionamento anterior desta Corte em ocorrência similar (Acórdão 2.075/2013 - TCU -Plenário), em conformidade com o disposto nos artigos 1º (necessidade de as contratações de serviços e compras serem precedidas de licitação) e 2º (seleção da proposta mais vantajosa para o Sesc observando os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade) do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, propõe-se recomendar ao Sesc/ARRJ que:

a) sempre que as ações específicas de marketing promocional, a exemplo da realização de eventos, demandarem o fornecimento de bens e/ou serviços de terceiros, as aquisições deverão ser realizadas preferencialmente pelo próprio Sesc/ARRJ, nos termos do Regulamento de Licitações e Contratos;

b) as aquisições de bens e/ou serviços com a intermediação da agência contratada e o respectivo pagamento de honorários deverão ocorrer em caráter excepcional, apenas quando as características da ação de marketing promocional tornarem inviável econômica ou tecnicamente a aquisição pelo próprio Sesc/ARRJ;

c) nos casos de aquisição de bens e/ou serviços de terceiros com a intermediação da agência contratada, deverá constar do processo relativo a cada ação específica de marketing promocional a manifestação formal dos motivos que justificaram a intermediação, a qual deverá ser aprovada pela autoridade competente pela ratificação das despesas da ação específica;

d) formalize processo para registrar os procedimentos realizados e os resultados alcançados nas contratações de serviços, de modo a possibilitar a checagem da aderência dos orçamentos dos serviços contratados com fornecedores das agências aos preços de mercado;

***Diligência formulada à Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro***

Diligência

95.1.2.1 a prestação de contas do contrato firmado com a empresa Samba Comunicação Ltda., de forma organizada, contendo os elementos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos na execução desse ajuste;

95.1.2.2 informações acerca de todos os trabalhos, e seus resultados, realizados pela auditoria interna do Senac/ARRJ sobre a execução do contrato firmado entre aquela entidade e a empresa Samba Comunicação Ltda;

***Esclarecimento***

28. Em resposta à diligência supracitada, o Senac/ARRJ encaminhou, tempestivamente, a documentação consubstanciada às peças 74 e 75.

29. A peça 74 é composta por informações gerais, tais como o histórico do processo; o contexto interno vivenciado pelo Senac/ARRJ à época dos fatos; bem como ponderações acerca da natureza jurídica do Senac e o controle finalístico a ser exercido pelo TCU.

30. A peça 75 é composta por diversos documentos, conforme se verifica na tabela 4, a seguir.

Tabela 4: Documentos presentes na Peça 75

Documentos	Detalhamento dos documentos
Doc. 1 (p. 1 a 525)	Prestação de contas da empresa Samba Comunicação Ltda., referente aos contendo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato de prestação de serviços (p. 4 a 29);</li> <li>• Planilha com o resumo dos pagamentos;</li> <li>• Notas Fiscais das empresas subcontratadas (por evento realizado) ;</li> <li>• Documentos comprobatórios das despesas (por evento realizado);</li> <li>• Fotos dos eventos; e</li> <li>• Evidências e relatórios operacionais de cada evento</li> </ul> Os eventos avaliados foram os seguintes: Rio Gastronomia; Rio Gastronomia (extra); Veste Rio 2017; Semana Design; e Veste Rio 2018.
Doc. 2 (p. 526 a 556)	Relação de E-mails
Doc. 3 (p. 557 a 569)	Auditoria do Conselho Fiscal Referência ao Contrato celebrado com a empresa Samba Comunicação LTDA.

31. Os principais esclarecimentos prestados pelo Senac/ARRJ, mencionados na peça 74, estão sintetizados a seguir:

a) o STF, em sede de repercussão geral, posicionou-se no sentido de que os serviços sociais autônomos, integrantes do Sistema S, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública e estão sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos (peça 74, p.8-9);

b) os integrantes do Sistema S possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos e ao estabelecimento de suas prioridades (STF, RE 789.874) - peça 74, p.9;

c) as entidades que integram o Sistema S diferem das entidades submetidas à Lei 9.637/1998 (organizações sociais).

Esse ponto torna-se pertinente, ao passo que a instrução da unidade técnica (peça 47), por vezes, compara a natureza das entidades e extrapola essa interpretação ao mencionar que o contrato objeto dessa representação caracteriza-se por ser um contrato de gestão e, dessa forma, cabe ao SENAC/ARRJ a demonstração das movimentações bancárias (itens 47, 52-53 e 77 - peça 47). Uma exegese que não se sustenta [peça 126, p.10];

d) os mecanismos de fiscalização dispostos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, disciplinada pela Lei 13.019/2014, não podem ser estendidos ao Senac, que foi criado pela Confederação Nacional do Comércio a partir do Decreto-Lei 8.621/1946 (peça 74, p.11);

e) pondera que não é razoável o posicionamento da unidade técnica, ao estender o paradigma do controle fiscalizatório realizado em um convênio às atividades do Senac, as quais passam apenas por um controle finalístico do TCU (peça 74, p.11);

f) ressalta o entendimento já firmado nesta Corte acerca da autonomia dos integrantes do Sistema S para gerir os recursos (Acórdão 1.589/2014 -TCU- 2ª. Câmara, Acórdão 1.869/2015-TCU- Plenário, Acórdão 2.522/2009 -TCU- 2ª Câmara) - peça 74, p. 11-13;

g) apresenta os documentos mencionados na tabela 4 para comprovar a regular uso dos recursos despendidos. A fiscalização ficou a cargo da Gerência de Eventos, que se pautou pelos princípios da eficiência e economicidade;

h) o contrato firmado em 18/7/2017 (peça 6 – p.48), com 12 meses de vigência, não foi renovado pelo SENAC/ARRJ por conta de divergências quanto a algumas cláusulas contratuais (peça 29 – p.72).

i) o pagamento à empresa contratada se deu apenas após a realização do evento, com o ateste de cumprimento do objeto realizado pela Gerência de Eventos e aprovação de pagamento homologada pela Direção superior (peça 74, p. 15);

j) a equipe da Gerência de Eventos que acompanhou o contrato possui expertise e experiência. Os currículos dos profissionais estão descritos à peça 74, p. 15-17;

k) alguns eventos realizados no âmbito do contrato com a empresa já compunham tradicionalmente a marca da entidade (peça 74, p.17-18);

l) dada a experiência da equipe de fiscalização e o histórico de eventos, infere-se que o controle dos preços dos itens necessários para a realização dos eventos era atividade corriqueira entre as profissionais da mencionada gerência (peça 74, p.18);

m) detalha as fases do processo de planejamento e organização de eventos: I) concepção; II) pré-evento; III) per ou transevento; e IV) pós-evento (peça 74, p. 18-19); e

n) a atuação fiscalizatória da Gerência de Evento, norteadas pelos normativos internos do Senac/RJ, contemplou todas as mencionadas etapas e normas contratuais e dos normativos internos do Senac/RJ, conforme mensagens eletrônicas anexadas (peça 74, p. 19).

32. A entidade exemplifica e detalha como se deu a ação fiscalizatória da Gerência de Eventos à peça 74, p. 19-27. Em relação à fiscalização, os exemplos citados pelo Senac, podem ser sintetizados na forma a seguir:

a) na data de 4/8/2017, a Sra. Flavia Lemos (Gerente de Eventos do Senac/RJ) encaminhou e-mail para a empresa Samba sobre os assuntos tratados (cumprimento das disposições contratuais) no dia 2/8/2017 (peça 74, p.22);

b) fiscalização na etapa de pré-produção: por e-mail, na data de 26/9/2017, a Sra. Juliana Fonseca, do Sesc/RJ, questiona os itens apresentados pela empresa Samba relacionados à sexta versão do orçamento ligado ao evento “Semana Design Rio” (peça 74, p.20);

c) no evento: os funcionários do Sesc/RJ compareciam *in loco* com o intuito de fiscalizar os serviços realmente executados, conforme consta do subitem 4.1.18 do Contrato de Prestação de Serviços (peça 6 – p.48). Com base nas informações colhidas e observações, foram elaborados os relatórios de acompanhamento da execução (peça 29 – p. 74) e relatórios de avaliação na etapa de pós-produção, acostados à peça 32, páginas 1 (Evento Rio Gastronomia), 107 (Semana Rio Design), 119 (Evento Veste Rio 2017) e 145 (Evento Veste Rio 2018); e

d) no pós-evento: a Gerência de Eventos encaminhou e-mail para a empresa Samba, em 10/11/2017, apontando para a necessidade de obter maiores informações acerca da prestação de contas do evento Semana Design Rio (peça 74, p.23-25).

33. O Senac/RJ aponta que o valor efetivamente pago no contrato foi muito menor que o previsto no mencionado instrumento (peça 74, p.26).

#### **Análise**

34. A autonomia administrativa reconhecida às entidades do Sistema S não significa imunidade às ações de controle. O controle finalístico abrange também aspectos referentes a economicidade, efetividade, eficiência e observância às normas aplicáveis.

35. As questões tratadas nesta representação dizem respeito:

a) à magnitude de gastos com agências de promoção, por meio de assessoria e intermediação, para realização de eventos, em detrimento do uso de recursos na atividade fim (item 5.1 da instrução de peça 10).

b) à verificação da regularidade da alocação dos valores no objeto do contrato com observância aos princípios da economia, eficácia, economicidade, transparência e impessoalidade, além da conformidade legal (itens 84 a 94 - instrução de peça 47).

36. Os aspectos abordados nesta diligência estão mais relacionados com a questão mencionada na alínea “b”.

37. O contrato entre o Senac/RJ e a empresa Samba tinha valor estimado em R\$ 125 milhões.

38. Ainda que tenha ocorrido uma reduzida liberação percentual dos recursos associados ao contrato celebrado com a empresa Samba Comunicações Ltda., referido ajuste apresenta falhas em sua origem, especialmente no que concerne à sistemática adotada na fase de planejamento para estimar o valor do contrato, baseado em atualização monetária das despesas com eventos no exercício de 2016 (itens 21 a 30 da instrução de peça 47).

39. As informações prestadas em resposta às diligências anteriores dão conta de que não houve registro de estudos preliminares ou detalhamento que pudessem embasar o percentual aplicado a título de atualização de preços (itens 13 a 17 da instrução de peça 10 e itens 21 a 30 da instrução de peça 47). Na prestação de contas apresentada, não há novas informações a respeito do procedimento adotado para estimar o valor do contrato com a empresa Samba.

40. Prosseguindo, a contratação de empresa de assessoramento, nos moldes praticados pelo Senac/RJ, impede verificar, como no presente caso, se o preço das subcontratações efetuadas foi, de fato, a mais vantajosa para a entidade. A mera apresentação de cotação de três fornecedores, pela própria empresa de assessoria, não comprova que o preço praticado foi adequado e vantajoso para o Senac/RJ, conforme análise efetuada nos itens 36.3 e 36.4.

41. Neste particular, em razão de posicionamento anterior desta Corte em ocorrência similar (Acórdão 2.075/2013-TCU-Plenário) e considerando que a falha encontrada no Senac/ARRJ é a mesma da apontada no Sesc/ARRJ, em conformidade com o disposto nos artigos 1º (necessidade de as contratações de serviços e compras serem precedidas de licitação) e 2º (seleção da proposta mais vantajosa para o Senac observando os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade) do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac, sugere-se recomendar ao Senac/ARRJ as mesmas medidas sugeridas em relação ao Sesc/ARRJ (item 27), quais sejam:

a) sempre que as ações específicas de marketing promocional, a exemplo da realização de eventos, demandarem o fornecimento de bens e/ou serviços de terceiros, as aquisições deverão ser realizadas preferencialmente pelo próprio Senac/ARRJ, nos termos do Regulamento de Licitações e Contratos;

b) as aquisições de bens e/ou serviços com a intermediação da agência contratada e o respectivo pagamento de honorários deverão ocorrer em caráter excepcional, apenas quando as características da ação de marketing promocional tornarem inviável econômica ou tecnicamente a aquisição pelo próprio Senac/ARRJ;

c) nos casos de aquisição de bens e/ou serviços de terceiros com a intermediação da agência contratada, deverá constar do processo relativo a cada ação específica de marketing promocional a manifestação formal dos motivos que justificaram a intermediação, a qual deverá ser aprovada pela autoridade competente pela ratificação das despesas da ação específica;

d) formalize processo para registrar os procedimentos realizados e os resultados alcançados nas contratações de serviços, de modo a possibilitar a checagem da aderência dos orçamentos dos serviços contratados com fornecedores das agências aos preços de mercado;

## **CONCLUSÃO**

42. Considerando as respostas à diligência encaminhadas pelo Senac/ARRJ, consubstanciadas pelas peças 74 e 75 e análise de itens 17 a 27;

43. Considerando as respostas à diligência encaminhadas pelo Sesc/ARRJ, consubstanciadas pelas peças 81 a 107 e análise de itens 34 a 41;

44. Propõe-se efetuar recomendações às entidades com intuito de evitar a ocorrência das falhas em questão (subcontratação de empresas pelas empresas One Stop e Samba Comunicações por valores em que não é possível atestar se, à época, foi a opção mais vantajosa para o Sesc e Senac/ARRJ).

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

45. Diante do exposto, propõe-se:

I) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

II) em conformidade com o disposto nos artigos 1º (necessidade de as contratações de serviços e compras serem precedidas de licitação) e 2º (seleção da proposta mais vantajosa para o Sesc/ARRJ observando os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade) do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, recomendar ao Sesc/ARRJ

que:

a) sempre que as ações específicas de marketing promocional, a exemplo da realização de eventos, demandarem o fornecimento de bens e/ou serviços de terceiros, as aquisições deverão ser realizadas preferencialmente pelo próprio Sesc/ARRJ, nos termos do Regulamento de Licitações e Contratos;

b) as aquisições de bens e/ou serviços com a intermediação da agência contratada e o respectivo pagamento de honorários deverão ocorrer em caráter excepcional, apenas quando as características da ação de marketing promocional tornarem inviável econômica ou tecnicamente a aquisição pelo próprio Sesc/ARRJ;

c) nos casos de aquisição de bens e/ou serviços de terceiros com a intermediação da agência contratada, deverá constar do processo relativo a cada ação específica de marketing promocional a manifestação formal dos motivos que justificaram a intermediação, a qual deverá ser aprovada pela autoridade competente pela ratificação das despesas da ação específica;

d) formalize processo para registrar os procedimentos realizados e os resultados alcançados nas contratações de serviços, de modo a possibilitar a checagem da aderência dos orçamentos dos serviços contratados com fornecedores das agências aos preços de mercado;

III) em conformidade com o disposto nos artigos 1º (necessidade de as contratações de serviços e compras serem precedidas de licitação) e 2º (seleção da proposta mais vantajosa para o Sesc observando os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade) do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac, recomendar ao Senac/ARRJ que:

a) sempre que as ações específicas de marketing promocional, a exemplo da realização de eventos, demandarem o fornecimento de bens e/ou serviços de terceiros, as aquisições deverão ser realizadas preferencialmente pelo próprio Senac/ARRJ, nos termos do Regulamento de Licitações e Contratos;

b) as aquisições de bens e/ou serviços com a intermediação da agência contratada e o respectivo pagamento de honorários deverão ocorrer em caráter excepcional, apenas quando as características da ação de marketing promocional tornarem inviável econômica ou tecnicamente a aquisição pelo próprio Senac/ARRJ;

c) nos casos de aquisição de bens e/ou serviços de terceiros com a intermediação da agência contratada, deverá constar do processo relativo a cada ação específica de marketing promocional a manifestação formal dos motivos que justificaram a intermediação, a qual deverá ser aprovada pela autoridade competente pela ratificação das despesas da ação específica;

d) formalize processo para registrar os procedimentos realizados e os resultados alcançados nas contratações de serviços, de modo a possibilitar a checagem da aderência dos orçamentos dos serviços contratados com fornecedores das agências aos preços de mercado;

À consideração superior

Secex Desenvolvimento/Difis, em 31 de janeiro de 2022.

(assinado eletronicamente)

Marcos Shinji Kinpara

AUFC Matr. 2.854-1