

**TC 046.880/2012-7**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2011

**Unidade jurisdicionada:** Serviço Social do Comércio - Administração Regional do Piauí - Sesc/PI

**Responsável:** Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF: 048.380.683-87).

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Piauí - Sesc/PI, relativo ao exercício de 2011.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU n. 117, de 19 de outubro de 2011.
3. O Sesc/PI, por funcionar como um “braço” do Sesc-Nacional, tem *mutatis mutandis* a mesma competência institucional deste, consistente, em linhas gerais, na prestação de serviços, de caráter sócio-educativo, cuja atuação se dá no âmbito do bem-estar social dentro das áreas de Saúde, Cultura, Educação e Lazer.

## HISTÓRICO

4. No âmbito do Tribunal de Contas da União, em instrução anterior (peça 9), verificaram-se indícios de irregularidades relativas à falta de orçamento detalhado com quantitativos e custos unitários dos serviços de reforma e ampliação de unidade operativa, pelo que se concluiu pela necessidade de melhoria nos controles internos na gestão de suprimento de bens e serviços do Sesc/PI, a qual deram ensejo à audiência do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (peça 9, itens 10 e 12).
5. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 11), foi promovida a audiência do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, mediante o Ofício 953/2013-TCU/Secex-PI, de 5/8/2013 (peça 12).

## EXAME TÉCNICO

6. De início, calha frisar que o responsável foi chamado em audiência, em nome dos princípios do *due process of law*, contraditório e ampla defesa, face à falta de orçamento detalhado com quantitativos e custos unitários dos serviços de reforma e ampliação de unidade operativa, razão pela qual se concluiu pela necessidade de melhoria nos controles internos na gestão de suprimento de bens e serviços, conquanto nossa análise não difira da já externada pela CGU, conforme veremos.
7. Na oportunidade encampamos entendimento esposado pela Controladoria-Geral da União - CGU no item 5.1.2.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas (p. 25 a 27, peça 5), que trata da “ausência de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários”, nos seguintes termos:

*“O processo analisado trata-se da Concorrência nº 04/2011, marcado para o dia 06/04/2011, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de reforma e ampliação da U. O. SESC BEIRA RIO, em Parnaíba/PI, com área aproximadamente de 5.703m2, composto de: serviços preliminares; reforma da portaria; reforma e ampliação do salão de festas e do ginásio de*

esportes; construção de bloco de apoio à piscina; serviços externos e urbanização no montante de R\$ 4.589.868,82 vencida pela empresa C P ENGENHARIA LTDA.

A partir da referida análise, constatou-se que não fez parte do processo o orçamento detalhado em planilhas de reformas e serviços de engenharia. Constam no processo os seguintes documentos:

- correspondência expedida n.º 480/2011, datada de 15/02/2011, do Departamento Nacional para o SESC/AR/PI, encaminhando os projetos complementares e a concessão de apoio financeiro, bem como os procedimentos a serem adotados pelo Departamento Regional para a realização da licitação;
- Edital de Concorrência n.º 04/2011, de 04/04/2011, modelo de edital do Departamento Nacional;
- Requisição de Compra de Materiais e Serviços - RCMS de n.º 11/0816, do dia 06/04/2011.

O Edital de Concorrência n.º 04/2011, dispõe dos seguintes anexos: especificações, planilhas e projetos; carta de credenciamento; atestado de visita técnica, declaração de aceite e minuta de contrato.

Com relação ao custo da obra, não constam no processo os orçamentos detalhados em planilhas expressando a composição de todos os custos unitários.

A Resolução SESC n.º 1102/2006, em seu artigo 13, §2º, diz que: na contratação de obras e serviços de engenharia, o objeto deverá ser especificado com base em projeto que contenha o conjunto de elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar a obra ou o serviço ou o complexo de obras ou serviços.

A referida ausência de planilhas detalhadas com todos os custos unitários está em desacordo com entendimento do TCU que dispõe sobre o assunto da seguinte forma:

‘o orçamento do custo de obras objeto da licitação deve conter a discriminação das composições dos custos unitários dos serviços e fornecimentos, bem como respectivos quantitativos levantados na elaboração do projeto e que comporão o custo global da obra ou serviço, servindo de parâmetro para contratação, devendo estar acessível a todos os possíveis interessados. (Acórdão 2012/2007)’. (p. 25-26, peça 5)

8. Por decorrência, fora apontada como causa para tal evidência a fragilidade dos controles administrativos da gestão de suprimentos de bens e serviços, razão pela qual o Sesc/PI, quando da resposta emitida naquela ocasião, manifestou-se no sentido de que (p. 26, peça 5):

“Conforme já informado, esta Obra foi custeada pelo Departamento Nacional, implicando dizer que a autorização para a realização da licitação, as exigências editalícias e forma de conduzir o processo de licitação, assim como a própria homologação do resultado, é realizado seguindo as instruções do mesmo, sem possibilidades dessa administração regional atuar de forma discricionária.

Assim, o Departamento Nacional não envia as planilhas contendo a composição dos custos unitários, mas unicamente as planilhas com os respectivos quantitativos.

Nesse diapasão, fizemos uma solicitação ao DN para que nos enviasse as referidas planilhas, tendo em vista as observações feitas por esta CGU, pelo que seguem agora em anexo.

Contudo, ainda assim, e para demonstrar que a ausência das mesmas não caracteriza uma falha desta administração, até por que como explicitado, o DN tem por política não enviá-las, fizemos um requerimento formal ao Diretor Geral do SESC/DN para que nos apresentasse os devidos esclarecimentos sobre as razões do não envio das planilhas a este DR, conforme documento em anexo, sendo que oportunamente, por ocasião da resposta do DN, requereremos a juntada do mesmo junto a esta Controladoria Geral.”

9. Ademais, conforme já havíamos anotado na instrução anterior, o Sesc/PI, em acréscimo, aduziu o que segue (p. 26-27, peça 5):

“Quanto a este tópico, cumpre destacar que fizemos anexar, ainda por ocasião da realização física da Auditoria, um ofício de n. 676/12, de 20.08.12, requerendo a juntada da resposta apresentada pelo Departamento Nacional do SESC, que foi quem determinou que os quantitativos não fossem apresentados, ou melhor, sequer temos acesso aos mesmos, que ficam em poder do DN, que limita-se a dizer o Valor

*Global da Obra. (doc. 03)*

*Após receber o presente Relatório, imediatamente enviamos um Ofício ao Departamento Nacional n. 214/12 (doc.04), informando e encaminhando sobre a manifestação da Auditoria da CGU sobre a questão, para análise e eventuais deliberações. Tão logo tenhamos a resposta, a protocolaremos na CGU.”*

10. Em arremate, na instrução precedente inferimos que os normativos do Sistema S relativos a licitações e contratos, assim como acórdãos do TCU sobre o tema, devem ser observados nas licitações realizadas pelo Sesc/PI. Assim, mesmo considerando que os recursos empregados na contratação são oriundos do Departamento Nacional do SESC, a gestão de recursos para-fiscais deveria estar pautada em critérios de transparência, em observância aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, de modo que entendemos injustificada a argumentação no sentido de que o orçamento detalhado estaria em poder do Departamento Nacional do SESC, pois que destituído de provas.

11. Dessa feita, em razão do dito acima, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 13, tendo apresentado tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante das peças 14 e 15.

12. Aduziu o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, no que importa ao deslinde da presente questão, que (p. 2-3, peça 14):

*“Como já frisado anteriormente, no procedimento de Auditoria realizado pela CGU, a referida obra foi custeada pelo Conselho Nacional do SESC, nos termos do Ofício n° 480/2011 (doc. 02). A obra foi totalmente realizada e o Centro Operacional se encontra em pleno funcionamento.*

[...]

*No referido procedimento licitatório, conforme instruções contidas no Ofício n° 480/2011, seria adotado o modelo de edital do Departamento Nacional e o critério para o vencedor seria o de menor preço exequível, somente com a divulgação do custo total da obra. Em nenhum momento o Departamento Nacional, frisa-se novamente, determina ao Departamento Regional do Piauí, que faça juntada no processo licitatório de planilha detalhada do custo da obra.*

*Ao contrário, para demonstrar de forma clara e transparente o procedimento licitatório, foi remetido o Ofício n° 0189, datado de 14.08.2012 para a Direção Nacional (doc. 04), informando sobre a Solicitação de Auditoria da CGU e solicitando que fossem prestadas as informações necessárias para o esclarecimento do procedimento. Em resposta o SESC Nacional, nos termos do Ofício n° 2418/2012 (doc. 05), aduziu que: ‘por questões de sigilo e segurança, quando o orçamento é elaborado por empresa subcontratada pelo Departamento Nacional, costumamos enviar aos Departamentos Regionais apenas as planilhas de serviços com as quantidades e o preço total, para divulgação do valor de referência no edital’.*

*No mesmo Ofício n° 2418/2012, datado de 15.08.2012, o Diretor-Geral do SESC Nacional, informa que: ‘Assim sendo, conforme solicitado, encaminhamos cópia impressa e arquivo digital da planilha orçamentária com preços unitários e totais para atendimento às exigências dos órgãos controladores’.*

*Vê-se, claramente que somente em data posterior a 15.08.2012, o Departamento Regional do SESC/PI, tomou conhecimento da planilha orçamentária com preços unitários e totais da obra, portanto, não existiu qualquer irregularidade cometida pelo Presidente do Conselho Regional do SESC/PI à Resolução n° 1.102/2006 e à jurisprudência do TCU, já que não foi fornecida à época, pelo Departamento Nacional e dono da obra, a planilha orçamentária detalhada e sim a planilha com o custo global da obra. O Presidente do Conselho Regional, através da administração regional, apenas dá cumprimento ao ordenamento oriundo do Departamento Nacional.”*

13. Pois bem. Como já anotamos alhures, não fez parte do processo o orçamento detalhado em planilhas dos quantitativos dos custos unitários indispensáveis à realização da licitação contrariando a doutrina pacificada sobre o assunto, a jurisprudência deste Tribunal de Contas e o normativo oriundo do próprio Sesc (Resolução n. 1.102/2006).

14. Em reforço, da própria documentação juntada pelo responsável depreende-se a obrigatoriedade do Sesc/PI fazer a guarda da documentação referente às planilhas dos quantitativos dos custos unitários indispensáveis ao procedimento licitatório (*vide* p. 6, peça 14 – Ofício 480/2011):

*“Deverão ser adotados os seguintes procedimentos:*

*• preparação do instrumento convocatório onde somente os quantitativos de serviços e o preço global da obra serão divulgados no edital, ficando os preços unitários e parciais, cronograma e composição de custo sob a guarda do Departamento Regional;”*

15. Dessarte, não obstante o responsável também faça constar das suas razões de justificativa ofício do Departamento Nacional do Sesc dando conta de que este *“por questões de sigilo e segurança, quando o orçamento é elaborado por empresa subcontratada pelo Departamento Nacional, costumamos encaminhar aos Departamentos Regionais apenas as planilhas de serviços com as quantidades e o preço total, para divulgação do valor de referência no edital”* e de que seria encaminhada *“cópia impressa e arquivo digital da planilha orçamentária com preços unitários e totais para atendimento às exigências dos órgãos controladores”* (p. 56-57, peça 15 – Ofício 2418/2012), tais planilhas não foram juntadas aos autos.

16. Por fim, insiste-se: a) a manifestação da unidade evidencia que a obra foi custeada pelo Departamento Nacional do Sesc, bem como sua autorização para a realização da licitação, as exigências editalícias e a sua homologação. Não é demais ressaltar que os normativos do Sistema S relativos a licitações e contratos, assim como acórdãos do TCU sobre o tema, devem ser observados em suas licitações. Assim, mesmo considerando que os recursos empregados na contratação são oriundos do Departamento Nacional do Sesc, a gestão de recursos para fiscais deve estar pautada em critérios de economicidade, em observância aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência; e b) em relação à afirmação de que não possui o orçamento detalhado, pois que ficam em poder do Departamento Nacional do SESC, o documento do Diretor-Geral do Departamento Nacional do Sesc, juntado ao autos, datado de 15/02/2011, dá conta, ao contrário do afirmado pela Regional do Sesc, de que compete ao Departamento Regional a guarda de tal documentação (e não ao Departamento Nacional).

17. Em suma, portanto, constatou-se que não fez parte do processo o orçamento detalhado em planilhas dos quantitativos dos custos unitários indispensáveis à realização da licitação contrariando a doutrina pacificada sobre o assunto. O Presidente do Conselho Regional do SESC/PI, informou que agiu de acordo com instruções recebidas do Departamento Nacional do SESC, o qual, segundo informado pelo gestor, *“determinou que os quantitativos não fossem apresentados”*. Entretanto, conforme documento s/n, do Diretor Geral do Departamento Nacional do SESC, datado de 15/02/2011, por meio do qual o Diretor-Geral em exercício do Departamento Nacional encaminhou os projetos complementares para as obras do SESC Beira Rio e informou a concessão de apoio financeiro, *“os serviços a serem realizados estão em planilha orçamentária anexa, a ser fornecida como parte integrante do edital”* e que os preços unitários e parciais, cronograma e composição de custo devem ficar sob a guarda do Departamento Regional.

## CONCLUSÃO

18. Referida irregularidade refere-se à Concorrência n. 04/2011, que teve por objeto a execução dos serviços de reforma e ampliação da U. O. SESC BEIRA RIO, em Parnaíba/PI, no montante de R\$ 4.589.868,82. Constatou-se que não fez parte do processo o orçamento detalhado em planilhas dos quantitativos dos custos unitários indispensáveis à realização da licitação contrariando a doutrina pacificada sobre o assunto. Assim, em face de as razões de justificativas apresentadas não servirem para escusar a fragilidade observada no controle interno - dada a ausência no processo do orçamento detalhado em planilhas dos quantitativos dos custos unitários indispensáveis à realização da licitação -, é de se manter o entendimento já exteriorizado em nossa



instrução anterior (peça 9), no sentido do julgamento pela regularidade com ressalva, dando-se quitação ao responsável, conquanto remanesça a falha formal, mas que não tem o condão de reclamar imputação de multa e/ou mudar o julgamento das presentes contas para irregular.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

19. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades, constante do anexo da Portaria - Segecex 10, de 30/3/2012.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

20. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas regulares com ressalva em face da falha alhures apontada as contas do responsável, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF: 048.380.683-87), dando-lhe(s) quitação;

b) dar ciência ao Sesc/PI das irregularidades evidenciadas para que fortaleça seu controle interno no sentido de fazer constar nos processos licitatórios o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários indispensáveis à realização de licitação, em consonância com a doutrina pacificada sobre o assunto, a jurisprudência deste Tribunal de Contas e o seu respectivo normativo (Resolução n. 1.102/2006).

Secex-PI/1ª DT, em 6 de março de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

**Anderson Pinheiro e Silva**

AUFC – Mat. 6477-7