

TC 020.375/2006-4

Apenso: TC-025.974/2010-6

Tipo: Processo de contas anuais - exercício/2005

Unidade jurisdicionada: Administração Regional do Sesc no Estado do Piauí (Sesc/PI)

Responsáveis: Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), José Augusto Rodrigues Oliveira (CPF 044.826.703-91) e Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00)

Advogado: José Soares Campelo Filho (OAB/PI 2734)

Inte ressado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Administração Regional do Serviço Social do Comércio no Estado do Piauí (Sesc/PI), relativo ao exercício de 2005.
2. O processo de contas foi organizado de forma simplificada, e, exceto quanto à composição do rol de responsáveis, sua organização obedece às disposições contidas na IN/TCU 47/2004 e Decisão/TCU 71/2005, que definiam as diretrizes de apresentação e composição das prestações de contas alusivas ao exercício de 2005.
3. O Sesc, a nível nacional, foi criado por meio do decreto-lei 9.853/1946, sua representação no Piauí foi instalada no ano de 1948, na condição de delegacia, tendo sido elevada à categoria de departamento regional no ano de 2001. O Sesc tem como missão "Proporcionar à clientela ação de educação, saúde, cultura e lazer, contribuindo para o bem estar e a melhoria da qualidade de vida e o fortalecimento da cidadania dos trabalhadores do comércio e serviços e seus familiares".

HISTÓRICO

4. A gestão administrativa tratada nestas contas foi auditada pela Controladoria-Geral da União no Estado do Piauí (CGU/PI), que a certificou regular com ressalvas (peça 1, p. 92-93). As ressalvas foram motivadas pelas seguintes ocorrências: existência de termos de responsabilidades sobre bens desatualizados; veículos sem identificação; impropriedades em processos seletivos para contratação de pessoal; ausência de declaração de bens e renda de alguns integrantes do rol de responsável; indicação de fracionamento de despesas; falhas na realização de inexigibilidade de licitação; e falta de comprovação de regularidade fiscal e social de fornecedores contratados por dispensa de licitação.
5. Os autos foram remetidos a esta Corte, e receberam, inicialmente, a instrução acostada à peça 2, p. 136-144, na qual se propôs a audiência do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, presidente do Sesc/PI, e do Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor financeiro do Sesc/PI, em face de práticas irregulares relacionadas aos processos de contratação de pessoal, reenquadramento de empregados, uso inadequado de modalidade licitatória, o que implicou o fracionamento de despesas, e uso indevido de inexigibilidade de licitação (ofícios de peça 2, p 148-153).

6. O Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante apresentou as razões de justificativas consignadas na peça 2, p. 155-163, com base nas quais se elaborou a instrução de peça 3, p. 6-15, a qual foi submetida à apreciação do relator contendo duas propostas de encaminhamento: uma propugnando pela realização de oitiva dos empregados contratados pelo Sesc/PI no exercício de 2005 por meio de processo seletivo aparentemente em discordância com os princípios constitucionais alusivos à matéria; a outra defendendo o julgamento imediato das contas na modalidade irregular, em razão de outras irregularidades consignadas nos autos.

7. A proposta contemplando a imediata apreciação do mérito das contas, implicando o relevamento da forma como se processaram as contratações e reenquadramento de pessoal no Sesc/PI no exercício em exame, alicerçava-se no fato de que o entendimento do TCU a respeito dos processos de seleção e contratação de pessoal pelos serviços sociais autônomos à época das contratações em tela, não era ainda uniforme entre seus pares, o que apenas ocorreu após a prolação do Acórdão 2.305/2007 – Plenário. O relator, entretanto, decidiu pela realização das oitivas (Despacho de peça 3, p. 17-19).

8. Para dar cumprimento à determinação do relator, a Secex/PI, primeiramente, diligenciou ao Sesc/PI, solicitando informações a respeito dos empregados que ainda tinham contratos vigentes com a entidade (ofício de peça 3, p. 22-23). Na ocasião, requereu-se também que o Sesc/PI indicasse os processos seletivos pelos quais se deram as ascensões funcionais de alguns empregados no exercício de 2005, bem como a complementação do rol de agentes responsáveis pela entidade no exercício em exame.

9. De posse das informações solicitadas, a Secex/PI procedeu à oitiva dos 34 empregados contratados em 2005 que ainda tinham contratos ativos com o Sesc/PI (peça 6, p. 17-55; peça 7, p. 1-16; peça 8, p. 17-42; peça 9, p. 12-23), à audiência da chefe de pessoal da entidade (peça 6, p. 15-16), responsável pelas admissões possivelmente irregulares, bem como a oitiva dos empregados que foram beneficiados com reenquadramento de cargo em 2005 (peça 7, p. 17-30; peça 8, p. 3-16; peça 9, p. 24-28).

10. Em face da determinação proferida no subitem 1.5.3.2 do Acórdão 2073/2010-TCU-1ª Câmara (peça 9, p. 33-34), a instrução das presentes contas foi sobrestada até a conclusão da auditoria realizada na obra objeto do contrato decorrente da Concorrência 6/2004 promovida pelo Sesc/PI, de que foi vencedora a empresa Spell Engenharia Ltda. O julgamento definitivo da mencionada auditoria transitou em julgado em 4/1/2014 (peça 81). Tal auditoria consta do TC 025.974/2010-6, em apenso.

11. Estando cessado o motivo que determinou o aludido sobrestamento, o relator autorizou o prosseguimento da instrução destas contas (peça 16).

12. Na instrução produzida, na sequência, por esta Unidade Técnica (peça 17), principiou-se analisando o impacto de parte das irregularidades identificadas na auditoria acima referida no exame de mérito deste processo. A aludida auditoria, tratada no TC 025.974/2010-6, teve como objetivo verificar possível irregularidade na execução do contrato decorrente da Concorrência Sesc-DR/PI n. 06/2004, que teve como objeto as obras de construção das instalações do Sesc Praia, em Luís Correia/PI, composto de centro de convenções, complexo de piscinas e restaurante *self service*.

13. O Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante foi ouvido naqueles autos pelo fato de ter consentido que a Spel Engenharia Ltda. subcontratasse a empresa Botelho Construtora Ltda. para finalizar as obras do Sesc Praia na cidade de Luís Correia/PI, constituindo o fato grave infração às regras definidas no edital de concorrência que deu origem ao contrato, porquanto a referida transação abrangeu 53% do total dos serviços não especializados, quando o edital permitia a subcontratação de no máximo 25% desses serviços. Esse ajuste transferiu diretamente à empresa subcontratada os direitos e obrigações decorrentes do contrato, o que implica forma de contratação sem licitação, tendo ainda como agravante o fato de a empresa subcontratada ter como sócios administradores dois irmãos do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante.

14. O Plenário do TCU, por meio do Acórdão 485/2013, acolheu apenas em parte as razões de justificativas por ele apresentadas, razão por que lhe aplicou multa e declarou-o inabilitado para o exercício de cargo em comissão e função comissionada no âmbito da administração pública pelo prazo de cinco anos.

15. Por tal razão, a auditora responsável pela instrução à peça 17 pontuou que, em não tendo o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante conseguido se eximir, haveria que se proceder ao julgamento de suas contas pela irregularidade, sem, contudo, impor-lhe sanção pela irregularidade, visto que ele já fora penalizado por tais ocorrências.

15.1 Considerou, ainda, indevida a realização, nos presentes autos, da citação proposta pela equipe de auditoria do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, em solidariedade com a empresa Spel Engenharia Ltda., pela realização de pagamentos antecipados pelo Sesc/PI à segunda sem a realização de dedução dos valores nas faturas subsequentes (item 2.3 do relatório de auditoria, constante da peça 22, p. 1-27).

16. Também na mesma ocasião, para esclarecer irregularidades diretamente tratadas neste processo, a instrutora realizou a análise da oitiva de empregados contratados pelo Sesc/PI em 2005 mediante os processos seletivos 01/2005, 02/2005, 03/2005 e 04/2005. Tais processos, segundo relatou a CGU/PI, apresentavam as seguintes falhas: ausência de publicidade do certame (processos seletivos 01/2005 e 03/2005); falta de comprovação da participação de outros candidatos no processo seletivo, além dos que foram contratados, e, por conseguinte, de relação de aprovados. Segundo a CGU/PI consignou, a entidade mantém arquivada apenas a documentação relativa aos exames aplicados aos contratados. Essas últimas impropriedades foram verificadas em todos os processos seletivos realizados em 2005.

17. Os esclarecimentos apresentados pelos ouvidos em oitiva foram extremamente sucintos e estão organizados em tabela no item 21 da instrução contida na peça 17.

17.1 Quanto à publicidade dos processos seletivos 02/2005 e 4/2005, a equipe de fiscalização da CGU identificou a existência de comprovantes de pagamentos feitos a emissoras de rádio para divulgação dos processos, realizados, respectivamente, nos municípios de Guaribas/PI e Acauã/PI. O Sesc/PI aduziu que a opção por esse meio de divulgação se deu em razão de não haver naquelas localidades edição de jornais escritos.

17.2 Considerou-se na instrução que, em face do baixo nível de desenvolvimento das cidades de Acauã/PI e Guaribas/PI – que, no exercício de 2002, eram as cidades brasileiras com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tem-se que o rádio, certamente, seria o meio de comunicação a que a população daquelas localidades teria maior acesso. Assim, concluiu-se pela regularidade do procedimento adotado.

17.3 Sobre a questão relativa à publicidade do edital 01/2005, o Sesc/PI informou que a publicidade foi feita através do jornal Diário do Povo, conforme cópia do anúncio anexada à peça 1, p. 155, e que o edital 03/2005 não tratava de processo seletivo para contratação de pessoal, mas de divulgação da data de teste para seleção de estagiários, divulgada anteriormente pelo edital 02/2005 (peça 1, p. 173-175).

17.4 Com esses esclarecimentos, também entendeu-se sanada a irregularidade apontada para o edital 01/2005. Sobre a ausência de publicidade dos processos seletivos em apreço, importa esclarecer que apesar de a CGU/PI ter registrado a falha em relatório, ela reconheceu, no mesmo relatório, que os esclarecimentos e documentos fornecidos pelo gestor eram suficientes para dirimi-la.

18. No tocante à alegada falta de comprovação da participação de outros candidatos nos certames, além dos que foram contratados, bem como das relações dos aprovados e demais classificados, o que remete a uma possível simulação dos processos seletivos, o Sesc/PI aduziu que,

em razão da ausência de espaço físico, mantém arquivada, junto às pastas funcionais dos empregados, apenas a documentação referente ao processo de seleção dos candidatos aprovados, a documentação daqueles que não lograram aprovação, decorridos os prazos legais de revisão e interposição de recursos, é destruída por determinação da Direção Regional (peça 1, p. 151).

18.1 Pontuou-se que a destruição dos documentos alusivos aos processos seletivos realizados trata-se de prática equivocada, haja vista que o Sesc está sujeito à fiscalização dos órgãos de controle, a quem cabe demonstrar a regularidade legal de seus atos. Essa ocorrência, contudo, concluiu-se, não seria suficiente para se afirmar que os processos seletivos não existiram, ou foram permeados de ilegalidades. Ao menos quanto à publicidade, verificou-se que ela existiu, o que, em tese, possibilitou a participação de outros possíveis interessados nas vagas ofertadas, além dos que foram aprovados e contratados.

19. Quanto a não comprovação da observância de outras exigências aplicáveis a processos dessa natureza, tal como a clarificação de critérios objetivos de avaliação, destacou-se que, à época da realização desses testes seletivos, esta Corte ainda não havia se posicionado de forma definitiva acerca dos procedimentos de observância obrigatória pelas entidades do Sistema “S”, o que somente ocorreu por meio do Acórdão 2.305/2007 – TCU – Plenário, o qual atribuiu às referidas entidades o direito de estabelecer seus próprios critérios de contratação, sem, contudo, esquivar-se da observação dos princípios constitucionais da publicidade, isonomia e moralidade, aos quais inquestionavelmente o Sistema “S” está submetido, nem da adoção de critérios objetivos de avaliação.

19.1. Manifestou-se, assim, pelo acolhimento das justificativas apresentadas pelos contratados, visto que elas se coadunam com as evidências presentes nos autos, quais sejam: que o Sesc/PI deu publicidade aos processos, o que pressupõe concessão de oportunidade a outros candidatos de participarem do certame além dos que lograram aprovação; e que os candidatos foram submetidos a testes seletivos minimamente adequados, porquanto a CGU/PI consignou em relatório de auditoria que estão arquivados no Sesc/PI provas e entrevistas realizadas com os candidatos aprovados e contratados.

20. Ao tempo em que a Secex/PI promoveu as oitivas acima referidas, também realizou a audiência da Sra. Régia Bessa, chefe de pessoal do Sesc/PI, para que apresentasse razões de justificativas para as admissões de pessoal realizadas pelo Sesc/PI no exercício de 2005, sem a necessária comprovação de que esses atos foram precedidos de processo seletivo obedientes aos princípios constitucionais aplicáveis à matéria (peça 6, p. 15-16).

20.1. A Sra. Sara Régia Bessa acudiu ao chamado desta Secretaria por intermédio do documento acostado à peça 12, p. 11-12, onde arguiu que, conforme fora informada quando do seu ingresso no Sesc/PI, os atos praticados no âmbito daquela entidade são regulamentados por normativos próprios. Assim, para recrutar e selecionar pessoal, o Sesc/PI, naquela ocasião, se orientou pelas disposições contidas na Resolução Sesc 012/81, posteriormente modificada pela Resolução SESC 1089/2005, que entrou em vigor em 21 de julho de 2005. Considerando tal conformidade, a justificante aduziu não ter havido irregularidade nesses atos. A Sra. Sara Régia também argumentou que o cargo que ocupa não lhe autoriza a definir ou modificar as regras de recrutamento e seleção dos empregados do Sesc, ao contrário, que sua atuação está sujeita a normas pré-estabelecidas e a determinações de seus superiores. E sobre a não preservação de todos os documentos que comprovam a realização dos processos seletivos, alegou a mesma dificuldade já arguida pelo presidente do Sesc/PI: ausência de espaço físico, razão porque são resguardados apenas os pertencentes aos candidatos aprovados e contratados.

20.2 A respeito dos argumentos da justificante, salientou-se que, embora o Sesc possua regulamento próprio para a contratação de pessoal, e não esteja obrigado a realizar concursos nos moldes definidos para a Administração Pública, descritos no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, seus processos seletivos se sujeitam às disposições contidas no *caput* deste mesmo artigo: harmonizar-se com os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

21. Conforme consignado no item 5 desta instrução, os Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, presidente do Sesc/PI, e José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor financeiro do Sesc/PI também foram ouvidos em relação às irregularidades atribuídas aos processos seletivos 01/2005, 02/2005, 03/2005 e 04/2005 (ofícios de peça 2, p 148-153). O Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante apresentou as razões de justificativas declaradas nas p. 155-163 da peça 2, o Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira não se manifestou.

22. O Sr. Francisco Valdeci argumentou que o Sesc, em função de sua natureza jurídica, que é de direito privado, não está obrigado ao cumprimento dos mandamentos contidos no artigo 37 da Constituição Federal, porquanto aquelas orientações são aplicáveis apenas aos entes da administração direta e indireta. Para justificar sua tese, mencionou julgados do STJ e do TRT – 10ª Região, em que aqueles Tribunais defendem posição assemelhada (peça 2, p. 156-157).

23. Ressaltou-se que este também é o entendimento assente na jurisprudência deste Tribunal. Contudo, pelo fato de os serviços prestados pelo Sesc, em parte, serem financiados com recursos de origem pública, esta Corte de Contas também entendeu que os atos por ele praticados devem jungir-se aos princípios constitucionais a que está sujeita a administração pública direta e indireta, devendo pautar-se pela transparência, legalidade, impessoalidade e moralidade.

23.1 Concluiu-se, na instrução à peça 17, com fulcro nas justificativas apresentadas e suporte documental acostado aos autos, que há evidência de que os princípios retos foram razoavelmente cumpridos pelo Sesc/PI, já que ele tornou público os processos seletivos ora em apreço, por meio de publicação em jornal impresso e veiculação de aviso em rádio; que os contratados foram selecionados através de procedimentos avaliativos minimamente apropriados para os cargos para os quais concorreram; que o TCU, à época dessas ocorrências, não havia ainda se manifestado uniforme e definitivamente a respeito dos procedimentos aplicáveis a esse tipo de processo, o que somente ocorreu com a prolação do Acórdão 2305/2007-Plenário, de 31/10/2007, através do qual o TCU, claramente, elencou os critérios a serem obrigatoriamente observados pelos serviços sociais autônomos (Sistema “S”) quando da realização de recrutamento de pessoal, interna ou externamente, razões pelas quais se podem considerar adequados os processos seletivos 01/2005 e 04/2005 e os atos deles decorrentes.

24. Ainda no tocante à área de pessoal, a CGU/PI também constatou a ocorrência de alteração de cargos de alguns empregados, que pelas circunstâncias se assemelhavam à ascensão funcional, modalidade de provimento de cargo vedado pela Constituição Federal. Em razão dessa ocorrência, o ministro relator determinou que a Secex-PI verificasse se esses atos foram precedidos de processo seletivo interno e se os beneficiários do reenquadramento, originalmente, ingressaram no quadro de pessoal da entidade mediante seleção externa obediente aos princípios da publicidade e da impessoalidade; e, em sendo necessário, fosse promovida a oitiva dos servidores reenquadrados, nos mesmos moldes propostos para os contratados pelas seleções externas tratadas acima (Despacho peça 3, p. 17-19).

24.1. Em cumprimento às determinações retro, a Secex-PI diligenciou ao Sesc/PI (ofício de peça 3, p. 22-23), solicitando as informações retro, a que o Sesc/PI respondeu que, para o reenquadramento, não houve processo seletivo (peça 4, p. 5-7), porquanto naquela época a reclassificação de cargos, conforme previsto no regimento interno da entidade (peça 4, p. 21-23), estava sujeita à discricionariedade do gestor. A previsão de realização de processo seletivo interno para o provimento de cargos foi estabelecida a partir do advento da Resolução Sesc 1089/2005 (peça 4, p. 25-28), que é posterior aos reenquadramentos questionados.

24.2. A respeito da comprovação de processo seletivo para o ingresso no cargo original, o presidente do Sesc/PI aduziu que isso somente será possível em relação aos empregados admitidos após o exercício de 2002, em função de que os arquivos alusivos às contratações anteriores a esse período foram extraviados quando da paralisação (greve) dos empregados da entidade ocorrida em

2002, conforme consignado em relatório de ocorrência registrado em cartório acostado à peça 5, p. 33-37. Assim, foram anexados aos autos comprobatórios de realização de testes seletivos apenas para alguns empregados reenquadrados (peça 4, p. 35-52 e peça 5, p. 1-31).

25. Considerando-se que à época dos aludidos reenquadramentos não havia regras claras e objetivas para a realização desse tipo de procedimento; que atos dessa natureza, consoante previsto no regimento interno da entidade, eram da alçada discricionária do administrador; que essa era uma orientação da direção nacional do Sesc; entendeu-se que, a rigor, não há argumentos suficientes para afirmar que o gestor local do Sesc/PI agiu de forma irregular, visto que os reenquadramentos realizados foram conforme o regimento interno do Sesc, o qual não fora por ele estabelecido.

25.1 O TCU, àquele tempo, também não apresentava jurisprudência pacífica a respeito dessa questão, a qual se firmou apenas com a emissão do Acórdão 2.305/2007 – Plenário, mediante o qual esta Corte admitiu que, em casos excepcionais, as entidades paraestatais podem promover recrutamento interno para o preenchimento de cargos do seu quadro, desde que haja motivação suficiente e o processo se dê sob o crivo dos princípios da moralidade e impessoalidade, como forma de evitar nepotismo, apadrinhamento, tráfico de influência, troca de favores, preconceito ou discriminação.

26. Assim, embora os reenquadramentos não tenham sido precedidos de processo seletivo, já que o regulamento vigente na entidade não preconizava essa prática, mas considerando que o ingresso no cargo original se dera por esse meio, conforme esclarecido acima, em face das justificativas apresentadas pelos empregados beneficiados com reenquadramento, analisadas individualmente na instrução, e considerando-se o contexto destas contas, concluiu-se que os reenquadramentos em exame não são suficientes para macular toda a gestão em apreço, sendo suficiente para o presente que o TCU dê ciência ao Sesc/PI que o reenquadramento de empregados em cargos distintos daqueles para os quais foi originalmente selecionado, sem o competente processo seletivo interno, aderente aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, constituiu prática de gestão ilegal.

27. O Relator também solicitou esclarecimento a respeito da composição do rol de responsáveis acostado aos autos, que relacionava apenas três responsáveis: o presidente, o gestor financeiro e o seu substituto (peça 1, p. 7), assim, estava em desacordo com o que dispunha o § 5º, art. 12, da Instrução Normativa TCU 47/2004, segundo o qual, além dessas pessoas também deveriam compor esse rol os membros do órgão colegiado, que por definição legal, regimental ou estatutária, sejam responsáveis por atos de gestão e os membros do conselho de administração, deliberativo, curador ou fiscal.

27.1. Em face disso, a Secex/PI solicitou ao Sesc/PI que complementasse o rol de responsáveis relativo ao exercício de 2005, nos termos § 5º, art. 12, da Instrução Normativa TCU 47/2004, com especial destaque para os agentes que detinham competência para a gestão de atos de pessoal e contratação de bens e serviços (ofício acostado à peça 3, p. 22-23), a que o Sesc/PI atendeu, em parte, por meio do envio da relação acostada à peça 5, p. 39, em que acrescentou como responsáveis a Sra. Sara Régia Bessa (CPF 806.851.373-69), chefe da seção de pessoal, e Carlos Augusto Martins (CPF 181.953.523-34), chefe da seção de suprimentos. Não informou quem eram os membros do conselho administrativo.

27.2. Acerca desse tema, importa registrar que, de acordo com o parecer do conselheiro relator da prestação de contas (peça 1, p. 67-69), são agentes responsáveis pela entidade, segundo orientação da Administração Nacional do Sesc, com fulcro em pareceres da consultoria jurídica da entidade, apenas o presidente e o gestor financeiro, que nas representações regionais corresponde ao diretor regional, e os respectivos substitutos que exerceram essas funções. Em face dessa orientação, aduziu o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, é que o rol de responsáveis constante do processo não correspondia à composição prevista no art.12, da IN/TCU 47, de 27/10/2004.

28. A despeito dessa orientação, consignou-se, na instrução, que, à época dessa ocorrência, o entendimento predominante no TCU era de que também deveriam constar do rol de responsáveis os membros do órgão colegiado, que por definição legal, regimental ou estatutária, houvessem respondido por atos de gestão e os membros do conselho de administração, deliberativo, curador ou fiscal. Tal matéria é atualmente regulamentada no âmbito deste Tribunal pela IN/TCU 63/2010, segundo a qual são considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, a função de dirigente máximo da entidade e o membro da diretoria ou cargo equivalente em nível imediatamente inferior ao do dirigente máximo. De acordo com essa nova orientação, o rol de responsáveis apresentado pelo Sesc/PI não carece de correção, visto que, no Sesc, apenas desempenham atos de gestão com impacto na economia, eficiência e eficácia da entidade o presidente e o diretor regional, no caso o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, presidente, e o Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor regional (gestor financeiro) e sua substituta, Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (peça 1, p. 7).

28.1. Considerando-se que a falha não é de natureza grave e que o rol de responsáveis definido pelo Sesc hoje tem a mesma estrutura definida pelo TCU por meio da IN/TCU 63/2010, concluiu-se que se deve relevar a falha outrora registrada, não sendo necessária a adoção de medida corretiva.

29. Além das impropriedades acima registradas, outras falhas relevantes foram consignadas nos autos, as quais também ensejaram a audiência dos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, presidente, e José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor financeiro (ofícios de peça 2, p 148-153), quais sejam:

a) aquisições de diversos bens e serviços por meio da modalidade licitatória intitulada convite, em desacordo com o que preconizava o art. 6º, inciso II, alínea “b”, do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, que autorizava aquisições nessa modalidade até o limite de R\$ 150.000,00; e

b) aquisição de bens, materiais e serviços (armários, capota de fibra para caminhoneta, apostilas para pré-vestibular, material odontológico e serviço de veiculação de informe publicitário) mediante inexigibilidade de licitação, sem a devida comprovação da exclusividade do fornecedor do bem ou serviço, em desacordo com o disposto no art. 10 do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, e no art. 25, inciso I da Lei 8.666/93, de aplicação subsidiária. Tal como descrito no item 8.2.2.1 do Relatório de Auditoria n. 175971/CGU/PI (peça 1, p. 86), referente às contas em exame.

30. Quanto a tais irregularidades, reproduzimos o exame elaborado pela auditora responsável, na instrução à peça 17:

50. Os convites realizados em desconformidade com o disposto no art. 6º, inciso II, alínea “b”, do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, ou que, pela semelhança do objeto licitado, bem como pela proximidade das datas em que foram realizados poderiam ter sido processados em conjunto, ainda que em lotes diferentes, evitando, assim, a ocorrência de fracionamento de despesa, estão identificados na tabela abaixo:

Objeto: Aquisição de mobiliários					
Convite	Data	Empresas participantes	Emp. Vencedora	Valor Contratado	Documentos relativos ao processo de licitação
05/2005	11/02/2005 (Ata de fl. 269)	Fábrica de Móveis Florense Ltda., J.J Com. E Rep. Ltda., Lilia Com. E Rep. Ltda. e Suporte	Fábrica de Móveis Florense Ltda.	R\$ 183.560,98	Peça 2, p. 61-71

		Informática.			
09/2005	23/03/2005 (Ata de 278)	Fábrica de Móveis Florense Ltda., J.J Com. E Rep. Ltda., Lilia Com. E Rep. Ltda. e Suporte Informática.	Fábrica de Móveis Florense Ltda.	R\$ 214.741,09	Peça 2, p. 72-83
36/2005	26/09/2005 (Ata de fl. 256)	Fábrica de Móveis Florense Ltda., J.J Com. E Rep. Ltda., Lilia Com. E Rep. Ltda., Fênix Com. de Móveis Ltda. e Atacadão do Escritório Ltda.	Lilia Com. E Rep. Ltda.	R\$ 203.275,18	Peça 2, p. 48-60
39/2005	04/10/2005 (Ata de fl. 230)	Fábrica de Móveis Forense Ltda., Supriforms Ltda., Lilia Com. E Rep. Ltda., Fênix Móveis Ltda. e Atacadão do Escritório Ltda.	Fábrica de Móveis Florense Ltda.	R\$ 194.834,50	Peça 2, p. 23-34
41/2005	10/10/2005 (Ata de fl. 244)	Fábrica de Móveis Forense Ltda., Suprimforms Ltda., Lilia Com. E Rep. Ltda., Fênix Móveis Ltda. e Atacadão do Escritório Ltda.	Lilia Com. E Rep. Ltda.	R\$ 147.948,54	Peça 2, p. 35-47

OBJETO: Aquisição de aparelhos de ar-condicionado do tipo split sistem

Convite	Data	Empresas participantes	Emp. Vencedora	Valor Contratado	Documentos relativos ao processo de licitação
30/2005	30/08/2008 (Ata de fl. 292)	Fênix Com. e Rep. de Móveis e Equip. Ltda., Focus Com. Rep. e Serviços Ltda., Marko Com. e Serviços Ltda., Jet Ltda., J. J. Com. Rep e Distribuição Ltda.	Fênix Com. e Rep. de Móveis e Equip. Ltda.	R\$ 173.549,30	Peça 2, p. 84-92
32/2005	09/09/2005	R. N. Marques Araújo, Fênix Com. e Rep. de	Fênix Com. e Rep. de	R\$ 88.066,00	Peça 2, p. 93-102

	(Ata de 278)	Móveis e Equip. Ltda., Focus Com. Rep. e Serviços Ltda., Marko Com. e Serviços Ltda., J. J. Com. Rep e Distribuição Ltda. e Atacado do Escritório.	Móveis e Equip. Ltda.		
--	--------------	--	-----------------------	--	--

51.A respeito dessas ocorrências, o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante limitou-se a informar que já se manifestara a respeito delas por meio do documento acostado à peça 1, p. 132-136, endereçado à CGU/PI. Nele o justificante alegou que a não observância do princípio da anualidade, com vistas à descaracterização do fracionamento de despesas imputado pela CGU/PI aos Convites 05/2005, 09/2005, 36/2005, 39/2005 e 41/2005, cujos objetos previam a aquisição de mobiliários, e aos Convites 30/2005 e 32/2005, para aquisição de aparelhos de ar-condicionado, foi motivado pelo descompasso nos cronogramas de execução das obras e reformas das várias unidades administrativas do Sesc/PI que seriam beneficiadas com os objetos adquiridos por meio das referidas licitações. O justificante classificou os fatos como contratemplos passíveis de ocorrer, mas cuja repetição não é costumeira na entidade.

52.Veja-se que a fuga ao processo licitatório adequado, não se verifica apenas quando considerado o somatório dos convites realizados, mesmo individualmente ela se configura, porquanto a maioria dos convites acima identificados foram realizados em desconformidade com o que preconiza o art. 6º, inciso II, alínea “b”, do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc (peça 2, p. 187-189), segundo o qual somente é permitido licitação nessa modalidade até o limite de R\$ 150.000,00. A modalidade aplicável era, pelo menos, a concorrência, que é, após o convite, a modalidade mais abrangente prevista no regulamento do Sesc.

53.A adoção da modalidade indevida de licitação pode ter restringido a competitividade da licitação, tendo em vista que a realização de procedimento na modalidade convite tem divulgação e alcance muito inferior à da concorrência, o que efetivamente impede que possíveis interessados acorram ao certame.

54.A similaridade dos móveis executados associada à proximidade das datas em que os projetos foram executados também favoreciam à realização das licitações em conjunto, constituindo motivos para a realização de modalidades mais abrangentes de licitação. Se os responsáveis houvessem procedido dessa forma, possivelmente, teria obtido maiores vantagens através do ganho de escala.

55.Aliás, ainda que não haja comprovação de favorecimento nos processos licitatórios em foco, importa ressaltar que as empresas vencedoras das cinco licitações para aquisição de móveis (Fábrica de Móveis Florense Ltda., Lilia Com. E Rep. Ltda.) têm sócios comuns.

56. Mesmo que afastada qualquer hipótese de favoritismo, ou possível descumprimento da Lei 8.666/93, vez que o Sesc a ela não deve estrita observância, haja vista que não está incluído na lista das entidades enumeradas no parágrafo único do art. 10 daquela lei, tem-se que não houve obediência ao seu regulamento próprio de licitações e contratos, em face das diversas aquisições de bens através da modalidade licitatória convite quando a modalidade cabível era a concorrência, segundo orientação do art. 6º, inciso II, alínea “c”, constituindo esse fato motivo bastante para que este Tribunal julgue estas contas irregulares.

57. Ainda em relação à questão licitação e contratos, consta dos autos que o Sesc/PI adquiriu bens materiais e serviços (armários, capota de fibra para caminhoneta L200, apostilas para pré-vestibular, material odontológico e serviço de veiculação de informe publicitário) por meio de inexigibilidade de licitação, sem a necessária comprovação da exclusividade do fornecedor, incorrendo em ofensa às exigências preconizadas no art. 10 do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, e no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93, de aplicação subsidiária, tal como descrito no item 8.2.2.1, do Relatório n. 175971/CGU/PI, referente às contas do exercício de 2005.

58.Essa questão foi objeto de audiência dos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e José

Augusto Rodrigues Oliveira (peça 2, p. 148-153). Apenas o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante se manifestou a respeito, ainda assim para afirmar que o que tinha pra dizer, já fora dito através do documento acostado à peça 1, p. 132-136, endereçado à CGU/PI.

59. Compulsando esse documento, verificou-se que o Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante afirmou que a fundamentação legal está equivocada apenas nos processos de inexigibilidade de licitação n. 06/2005, cujo objeto foi a veiculação de informe publicitário em TV (peça 2, p. 118-119) e no n. 09/2005, que teve por objeto a contratação de TV para a produção de reportagem a respeito de inauguração de unidade administrativa do Sesc (peça 2, p. 122-123). Segundo o justificante, o fundamento apropriado era o referente à dispensa de licitação.

60. As demais aquisições realizadas mediante inexigibilidade de licitação, o justificante considerou adequadas, foram elas:

Processo de inexigibilidade	Objeto	Fundamentação legal	Evidências
01/2005	Aquisição de armários modulados	Art. 10, inciso I Regulamento de licitações e contratos do Sesc (peça 2, p. 187-189 e peça 3, p. 1-5)	peça 2, p. 110-111
03/2005	Aquisição de capota de fibra de vidro para veículo L200	idem	peça 2, p. 112-113
04/2005	Aquisição de apostilas para curso de pré-vestibular	idem	peça 2, p. 114-115
05/2005	Anúncio do complexo turístico Sesc/Praia em revista especializada em turismo	idem	peça 2, p. 120-121

61. Para prescindir do regular processo licitatório, o gestor alegou a inviabilidade de competição em função da exclusividade do fornecedor do bem ou serviço (art. 10, inciso I, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc – peça 3, p. 1), entretanto, não demonstrou de forma objetiva e conveniente essa situação, consoante determinava o art. 11 do mesmo regulamento: “...as situações de inexigibilidade, serão circunstanciadamente justificadas pelo órgão responsável, inclusive quanto ao preço...”. Aparentemente, os objetos adquiridos pelo Sesc não parecem revestidos de singularidade, porquanto são objetos, até certo ponto, comuns, motivo porque se não se vislumbra pudessem ser seus fornecedores exclusivos.

62. Diante da ausência de comprovação da inviabilidade da licitação, bem como de justificativa de preços fundamentada em planilhas contendo a composição de todos os custos dos serviços e/ou materiais adquiridos, tem-se que, em confronto com o disposto no art. 10, inciso I, e art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, os procedimentos descritos na tabela acima não podem ser admitidos como regulares.

CONCLUSÃO

63. Considerando-se a análise promovida nos itens 22-36, supra, tem-se que as irregularidades atribuídas aos processos seletivos para contratação de pessoal realizados pelo Sesc/PI no exercício de 2005 (01/2005 e 04/2005), podem ser relevadas, porquanto as justificativas apresentadas por gestores do Sesc/PI, Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (peça 2, p. 155-163) e Sra. Sara Régia Bessa (peça 12, p. 11-12), bem como por cada um dos contratados, sintetizadas na tabela do item 21, associadas a outras evidências acostadas aos autos, são suficientes para demonstrar que há

evidência de que os princípios constitucionais aplicáveis a esses processos foram razoavelmente cumpridos, haja vista que restou demonstrado que o Sesc/PI deu publicidade aos aludidos processos seletivos; que os contratados foram selecionados através de procedimentos avaliativos minimamente apropriados para os cargos para os quais concorreram; e que o TCU, à época dessas ocorrências, não havia ainda se manifestado uniforme e definitivamente a respeito dos procedimentos aplicáveis a esse tipo de processo, o que somente ocorreu com o proferimento do Acórdão 2305/2007-Plenário, de 31/10/2007.

64. Considerando-se a análise promovida nos itens 38-42, retro, tem-se que são suficientes as evidências de que os reenquadramentos de empregados promovidos pelo Sesc/PI no exercício ora em análise se deram de forma regular, porquanto ocorreram em conformidade com o que prescrevia o regimento interno do Sesc. Além disso, interessa ressaltar que, àquele tempo, o TCU também não apresentava jurisprudência pacífica a respeito dessa questão, a qual se firmou apenas com a emissão do Acórdão 2.305/2007 – Plenário.

65. O Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante, entretanto, não logrou êxito em afastar as irregularidades mencionadas a seguir, razão por que este Tribunal deverá julgar suas contas irregulares:

a) subcontratação irregular e transferência direta da responsabilidade pela execução do contrato decorrente da Concorrência Sesc-DR/PI n. 06/2004, que teve como objeto as obras de construção das instalações do Sesc Praia, em Luís Correia/PI, a empresa cujo quadro societário era integrado por dois irmãos do dirigente maior do Sesc/PI, sem realização de licitação, conforme detalhado no item 15 desta instrução;

b) utilização de modalidade irregular de licitação, em grave ofensa ao disposto no art. 6º, inciso II, alínea “b”, do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, consoante demonstrado no item 42 supra;

c) ofensas ao art. 10, inciso I, e art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, praticadas quando da realização dos processos de inexigibilidade de licitação 01/2005, 03/2005, 04/2005 e 05/2005, ensejando o fato a proposta pela irregularidade destas contas.

66. O Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira, diretor financeiro do Sesc/PI, deverá ser responsabilizado pelas ocorrências tratadas nas alíneas b e c retro.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), presidente do Sesc/PI, em função das irregularidades consubstanciadas na subcontratação irregular e transferência direta da responsabilidade pela execução do contrato decorrente da Concorrência Sesc-DR/PI n. 06/2004 e do cometimento de atos contrários ao art. 6º, inciso II, alínea “b”, art. 10, inciso I, e art. 11 do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, para as quais não apresentou justificativas razoáveis;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira (CPF 044.826.703-91), diretor financeiro do Sesc/PI, em função do cometimento de atos contrários ao art. 6º, inciso II, alínea “b”, art. 10, inciso I, e art. 11 do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, para os quais não apresentou justificativas;

c) aplicar aos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), presidente do Sesc/PI, e José Augusto Rodrigues Oliveira (CPF 044.826.703-91), a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o

recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas da Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00), dando-lhe quitação plena;

e) seja dada ciência ao Sesc/PI a respeito da seguinte ocorrência:

e.1) que o reenquadramento de empregados em cargos distintos daqueles para os quais foi originalmente selecionado, sem o competente processo seletivo interno, aderente aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, constituiu prática de gestão ilegal;

31. Na sequência, entretanto, verificou-se, ainda no âmbito desta unidade técnica (peça 25), a necessidade de realizar citação dos responsáveis, ante a constatação de que ocorreram débitos decorrentes de pagamentos indevidos realizados pelo Sesc/PI à empresa Spel Engenharia Ltda. no exercício de 2004, mas que só se materializaram em 2005.

31.1 Por imprescindível para o correto entendimento do atual momento processual, traz-se à colação excerto de manifestação da unidade técnica, subscrito pelo então Secretário de Controle Externo da Secex/PI (peça 19):

No relatório de auditoria emitido em torno do processo TC 025.974/2010-6 (apensado a este) identificou-se pagamentos irregulares à empresa contratada – Spel Engenharia Ltda – para executar a construção do Sesc/Praia, em Luiz Correia/PI, dentre os quais consta um valor R\$ 469.665,73 resultante de dois **pagamentos antecipados, em 2004** – nos valores de R\$ 268.380,42 e R\$ 201.285,31 – que **não foram deduzidos** quando dos pagamentos das medições ao longo da obra.

2. Tal achado está documentado no mencionado relatório de auditoria (achado 2.3), copiado para este processo à peça 22, páginas 1-27 (relatório de auditoria) e 34-42 (comprovação dos pagamentos em apreço).

3. Em atendimento a despacho do então Relator, Ministro Ubiratan Aguiar (também copiado para este processo à 22, p. 28-30), esta Unidade encaminhou peças daquele processo de fiscalização ao Ministério Público de Contas junto ao TCU (MP/TCU) para que fossem examinadas a oportunidade e a conveniência de interposição de recurso de revisão visando à reabertura dos processos de contas do Sesc/PI dos exercícios financeiros de 2004, 2006 e 2007.

4. Especialmente no que se refere aos ditos pagamentos antecipados, o representante do MP/TCU, em despacho de mesma peça 22, p. 31-33, verificou que a falha se materializou somente no exercício financeiro de 2005, período em que foram efetivados vários pagamentos à empresa, decorrentes de medições da execução da obra, sem que se tenham descontado as parcelas pagas a título de antecipação.

5. No voto condutor do acórdão 485/2013-Plenário, que apreciou o supracitado relatório de auditoria, a Relatora, Ministra Ana Arraes, fez menção ao débito de R\$ 469.665,73, “*que já serão objeto de citação por seu valor integral, por não haver qualquer documentação comprobatória do posterior desconto em faturas seguintes*”.

6. Firmado pelo valor de R\$ 2.683.804,22, o contrato de empreitada celebrado com a empresa Spel Engenharia Ltda (peça 2, p. 33-43 do TC 025.974/2010-6) previa, em sua cláusula 3ª, antecipação de pagamentos nos percentuais de 10% e 7,5%, o que corresponderia respectivamente a R\$ 268.380,42 e R\$ 201.285,31, totalizando R\$ 469.665,73.

7. Efetivamente de acordo com a tabela da peça 22, p. 34, foram realizados à empreiteira os seguintes pagamentos:

DATA DO PAGAMENTO	VALOR (R\$)
04/11/2004 (Antecipação)	268.380,42
17/12/2004 (Antecipação)	201.285,31
18/01/2005	399.239,09
02/03/2005	197.482,97
02/03/2005	160.648,70
12/04/2005	484.470,50
06/06/2005	316.939,70
06/06/2005	149.849,27
TOTAL	2.178.295,96

8. Excerto da instrução de peça 1, p. 80-88 do mesmo processo de fiscalização, torna mais didática a irregularidade supramencionada (grifamos):

(...)

8.1 Conforme detalhado no item 2.6 do relatório de auditoria, quando da formalização do contrato de subempreitada, foi elaborado o documento de **fls. 19-24 do anexo 2**, subscrito pelo sr. Clodoveu de Jesus Bezerra Batista, intitulado "Resumo físico-financeiro dos serviços executados nas obras do Sesc/Praia – Luís Correia/PI" (ver título à fl. 21) – o que já contraria a informação do sr. Clodoveu, constante de suas razões de justificativas, de que nenhum levantamento físico fora feito nas obras durante sua execução.

8.2 Datada de 20/7/2005, a peça conclui pela execução, até aquela data, de serviços no valor de R\$ 1.347.486,13, atualizado conforme cota manuscrita para R\$ 1.477.683,60, conforme conclusão à fl. 20 do anexo 2.

8.3 Ocorre que até o dia 3/6/2005 já haviam sido pagas medições brutas no valor de R\$ 2.178.295,96. Havia, portanto, uma diferença entre o pago e o executado de R\$ 700.612,34. **Parte deste valor pode ser atribuído ao adiantamento das duas primeiras parcelas no valor de R\$ 469.665,73, objeto de outro achado de auditoria, o constante do item 2.3 do relatório de auditoria, e que será tratado no âmbito das contas de 2005, conforme manifestação do MP/TCU às fls. 73-75 do vol. principal.**

8.4 Subtraindo-se dos R\$ 700.612,34 os R\$ 469.665,73 que serão objeto de citação, chegam-se aos R\$ 230.946,57, referentes a pagamentos executados sem correspondência com o percentual de execução da obra, conforme os dados do próprio levantamento do fiscal da obra, o que representou, na prática, uma verdadeira antecipação de pagamentos.

8.5 Não é pertinente, assim, no presente ponto de audiência, discutir a conclusão da obra, como quer fazer crer o representante do presidente do Conselho Regional do Sesc/PI, e **nem tampouco a questão relativa ao prejuízo decorrente da não dedução nas faturas subsequentes das duas primeiras medições, que será tratado nas contas de 2005 (através de citação).**

9. Portanto, em que pese a instrução de peça 81 cuja autora, por desconhecimento quanto aos fatos ora narrados, propusera julgamento de mérito das contas em tela, considerando que as contas do exercício de 2005 – que são o presente processo – ainda se encontram em fase de instrução, há que se realizar a citação devida, de forma solidária, do Presidente e do Diretor Financeiro do Sesc/PI na época dos fatos e da empresa Spel Engenharia Ltda.

10. A propósito, questão relevante diz respeito à data a ser considerada como início temporal do dano.

11. O parecer do MP/TCU foi no sentido de não se deve considerar a irregularidade no ano dos pagamentos antecipados – 2004 – nos valores de R\$ 268.380,42 e R\$ 201.285,31, já que a antecipação foi permitida pelo contrato, mas sim, o ano de 2005, período em que, conforme tabela acima, houve os demais pagamentos à contratada e sobre eles deveriam ter incidido as deduções.

12. Acrescente-se o critério de dedução dos adiantamentos constou do edital de licitação de peça 2, p. 10, do TC 025.974/2010-6, reproduzido no item 2.3.1 do achado 23 do citado Relatório de Auditoria (os destaques são nossos):

10.1 - Os pagamentos dos serviços ordinários serão efetuados em parcelas, na forma abaixo:

- a) A primeira de 10% (dez por cento), no ato de assinatura do contrato;
- b) A segunda de 7,5% (sete e meio por cento) também sobre o valor contratual, quando locada a obra e concluídos os barracões, tapumes, cercas e as instalações de luz, de água e sanitárias;
- c) As demais parcelas serão estabelecidas em valores e percentuais pela empresa licitante no próprio cronograma físico-financeiro que apresentar, **deduzidos, proporcionalmente, de cada uma, os valores antecipados nos subitens (a) e (b) anteriores (...).**

13. Logo, desde que o contrato tivesse sido totalmente executado pela empresa Spel, bastaria ter havido dedução de 17,5% em cada uma das faturas posteriores aos adiantamentos para que, ao final, tal como previsto no edital, se chegasse à dedução do montante pago a título de antecipação.

14. Entretanto, tal dedução não ocorreu. E dado que todos os pagamentos efetivados em favor da empresa em tela são os da tabela acima, um total de apenas R\$ 2.178.295,96 (a empresa não concluiu a obra, eis que a sub empreitou à empresa Botelho Construtora Ltda, conforme sobejamente narrado no relatório de auditoria em comentário), a aplicação desse percentual de 17,5% sobre os efetivos pagamentos pós antecipação não seria suficiente para garantir a dedução em tela, razão por que, na dúvida quanto a melhor forma de estabelecimento de datas para fins de citação, um critério de distribuição em tese mais acertado e que, ao mesmo tempo, se torna menos oneroso aos responsáveis por implicar em menor montante de atualização monetária e juros, seria uma incidência em ordem cronológica regressiva, desde o último pagamento até atingir o limite do valor total pago por antecipação à contratada.

DÉBITO	DATA
R\$ 2.876,76	12/04/2005
R\$ 149.849,27	06/06/2005
R\$316.939,70	06/06/2005

16. Registro, por fim, que este processo esteve sobrestado, conforme constou do pronunciamento e do despacho de peças 15 e 16.

32. E fecha com proposta de citação dos responsáveis pelos valores e nas datas transcritas supra. A proposta mereceu acolhida por parte do Exmo. Sr. Ministro Relator (peça 26), e os ofícios de citação encaminhados ao procurador do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (peça 29) e ao Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira (peças 30 e 38), bem assim à Spel Engenharia Ltda. (peças 31 e 41). Quanto ao Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira e à Spel Engenharia, por infrutíferas as tentativas de notificação pessoal (peça 40) ou via postal (peça 42), foi providenciada a citação por edital no DOU do dia 25/2/2015 (peça 46). O Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante apresentou suas alegações de defesa (peça 36), as quais passamos a sumariar e analisar na sequência. Os demais responsáveis citados por edital quedaram-se inertes.

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante

Argumento:

33. Aponta que o valor do contrato (peça 2, p. 33-43 do apensado), com os respectivos aditivos (peça 2, 62-86 do apensado), atingiu a soma de R\$ 3.354.109,30, e **“o valor dispendido para a**

execução de toda a obra para a Spel e para a BOTELHO foi de apenas R\$ 3.204.275,60 (correspondente a R\$ 2.178.295,96 efetuado para a Spel e de R\$ 1.025.979,72 à BOTELHO). Destarte, verifica-se que houve uma retenção de R\$ 149.833,70 (correspondente à diferença do valor contratado e do valor pago às empresas) na execução da obra.”

33.1 Acrescenta que o valor “**DE R\$ 149.650,00 (CORRESPONDENTE AO 4º ADITIVO) NÃO FOI PAGO/QUITADO NEM PARA A SPEL NEM PARA A BOTELHO (...). Portanto o referido valor deverá ser deduzido dos adiantamentos concedidos.**”

33.2. E segue: “o valor da subempreitada firmada correspondeu a R\$ 1.236.000,00, contudo, o valor pago à Botelho foi de apenas R\$ 1.025.979,72, **REPRESENTANDO UMA RETENÇÃO DE R\$ 210.020,28 (...).**”

33.3 Haveria ainda a retenção contratual de 5%, conforme cláusula sexta do contrato, sobre cada fatura “**NO IMPORTE DE APROXIMADAMENTE R\$ 110.000,00.**”

33.4. No final, a Spel teria ainda deixado farto material no canteiro de obras, “**como cerâmica louças e ferragens sanitárias, todos os brinquedos do Parque Aquático e esquadrias de madeira**, o que por si só já garantiria a compensação e tanto assim o é que **por ocasião da rescisão contratual, feita unilateralmente pelo SESC, este não permitiu que fosse retirado qualquer material do canteiro de obras.**”

33.5 Assim, conclui que os pagamentos antecipados dos dois pagamentos foram devidamente compensados em valor correspondente a R\$ 469.670,28, conforme planilha abaixo discriminada:

(A) Valor da Subempreitada	R\$ 1.236.000,00
(B) Valor pago pelo Sesc	R\$ 1.025.979,72
(C) Diferença A-B	(R\$ 210.020,28)
(D) 4º Termo Aditivo	(R\$ 149.650,00)
(E) Retenção Contratual	(R\$ 110.000,00)
(C+ D +E) TOTAL RETIDO PELO SESC	(R\$ 469.670,28)

33.6 Desta feita, finaliza que não houve qualquer prejuízo para o Sesc em face dos adiantamentos, mas uma retenção a maior de R\$ 4,55.

Análise:

34. O contrato em tela tinha por objeto a “execução das obras de construção do restaurante *self service*, conjunto de piscinas e centro de convenções na colônia de férias no Sesc Praia, situado na margem da Rodovia Luiz Correia/Coqueiro, município de Luiz Correia, Estado do Piauí.” O contrato foi celebrado a partir da Concorrência Sesc-DR/PI n. 06/2004 (peça 2, p. 2-11).

34.1 O contrato de empreitada foi celebrado em 28/10/2004, valor original de R\$ 2.683.804,22 e duração de 240 dias (peça 2, p. 33-43 do apensado). Foi objeto de pelo menos quatro termos aditivos. O primeiro, de 17/5/2005, prorrogando o seu prazo por mais 90 dias (peça 2, p. 62-63, do apensado); o segundo, de 20/5/2005, acrescendo seu valor em R\$ 520.655,08 em serviços extras (peça 2, p. 64-65, do apensado); o terceiro, de 13/2/2006, acrescendo mais 311 dias a contar da sua celebração para a execução de serviços extras (peça 2, 83-84, do apensado) e, finalmente o quarto termo aditivo, de 20/2/2006, acrescendo serviços extras da ordem de R\$ 149.650,00 (peça 2, p. 85-86). Chegou-se a um preço final da ordem de R\$ 3.354.109,30.

35. A argumentação do responsável parte do pressuposto de que praticamente toda a obra foi finalizada e, assim, havendo valores não pagos em relação ao valor contratado, isto corresponderia a

uma retenção por serviços executados. O pagamento antecipado teria sido, ao final, compensado. Se assim fosse, poder-se-ia até admitir a inexistência de dano ao erário.

35.1 Não é isto, todavia, que exsurge do relatório de fiscalização acostado aos autos, constante do TC 025.974/2010-6, processo apensado aos presentes autos (ver peça 1, p. 15-41 do apensado).

35.2 Veja-se que uma das razões da realização da fiscalização, conforme item 1.1, foi a constatação pela CGU, no bojo do TC 018.454/2008-9, de que a Botelho Construtora Ltda, que assumiu a obra com a retirada da Spel Engenharia Ltda., paralisou os serviços e retirou-se da obra com a mesma inacabada.

35.3 Rememorando ligeiramente os fatos, cuja análise mais detalhada encontra-se nos item 2.3 do relatório de auditoria, a Spel, empresa originalmente contratada, recebeu os dois primeiros pagamentos a título de antecipação do Sesc/PI (ver registro neste sentido nas próprias faturas à peça 2, p. 103 e 107 do processo de auditoria em apenso).

35.4 Seguem na sequência os processos de pagamentos. Foram efetivados treze pagamentos, oito primeiros à Spel Engenharia Ltda e os cinco últimos à Botelho Construtora Ltda. (ver listagem à peça 2, p. 98-99 do apensado), sendo os dois primeiros antecipações:

FAVORECIDO	DATA	VALOR	RETENÇÃO CONTRATUAL
SPEL (antecipação)	04/11/2004	268.380,42	13.419,02
SPEL (antecipação)	17/12/2004	201.285,31	10.064,26
SPEL	18/01/2005	399.239,09	19.961,95
SPEL	02/03/2005	197.482,97	9.874,15
SPEL	02/03/2005	160.648,70	8.032,44
SPEL	12/04/2005	484.470,50	24.223,53
SPEL	06/06/2005	316.939,70	15.846,99
SPEL	06/06/2005	149.849,27	7.492,46
BOTELHO	03/10/2005	318.270,97	15.913,55
BOTELHO	21/11/2005	247.465,98	12.373,30
BOTELHO	25/01/2006	226.642,77	11.332,14
BOTELHO	05/04/2006	149.600,00	7.480,00
BOTELHO	24/05/2006	84.000,00	4.200,00
TOTAL		3.204.275,68	160.213,79

35.5 Tal sistemática era prevista nos item 10.1.a e 10.1.b do edital (peça 2, p. 2-12, do apensado) e na cláusula terceira do contrato (peça 2, p. 33-43, do apensado). Ocorre que, no entanto, o edital previa em seu item 10.1.c, que tais valores seriam abatidos proporcionalmente nas faturas seguintes, o que não foi providenciado pelo Sesc/PI, conforme se verifica da análise das medições subsequentes, nestas só consta a retenção de 5% prevista na cláusula sexta do contrato (processos de pagamentos à peça 2, p. 97-147).

35.6 A Spel, em 9/9/2005, para agravar a situação, se retirou da obra, que passou a ser tocada pela Botelho Construtora Ltda., assinando com esta um contrato de subempreitada (peça 3, p. 8-19). Vale, neste ponto, transcrever excerto do item 2.3.1 do relatório (peça 1, p. 24-26):

Pois bem, examinando todas as dez medições posteriores, constata-se a omissão da Administração do Sesc/PI em providenciar o abatimento proporcional dos valores antecipados, ou seja, o valor pago por cada fatura era exatamente o dos serviços supostamente medidos, com o agravante de a Spel, em 09/09/2005, ter se retirado da obra, desonerando-se de qualquer ônus decorrente das diferenças a executar, conforme explicitado do item 2.2.

Com a assunção da obra pela Botelho Construtora Ltda., os valores antecipados permaneceram sem dedução, e, assim, perpetuou-se a situação gerada no início do contrato: a existência de uma defasagem da execução física em relação à financeira da obra.

Tal fator, aliás, parece ser o que melhor explica o fato de terem sido desembolsados durante a obra R\$ 3.204.275,60 (R\$ 2.178.295,96 à Spel e R\$ 1.025.979,72 à Botelho), valor próximo ao de todo o contrato (contrato original: R\$ 2.683.804,22, 2º termo aditivo: R\$ 520.655,08, 4º termo aditivo: R\$ 149.650,00) e a obra ter sido paralisada ainda longe de estar totalmente acabada.

35.7 Os dados referentes ao estado da obra quando de sua paralisação foram obtidos do relatório da CGU, uma vez que quando da realização da fiscalização as obras já haviam sido concluídas com diferenças significativas em face do originalmente projetado por terceira empresa. Vale aqui mais uma vez transcrever excerto do item 2.3.1 do relatório de auditoria:

O relatório da CGU, que esteve na obra em 07/04/2008, cerca de três meses após o reinício dos trabalhos pela empresa contratada para este fim (Andrade Júnior), por exemplo, aponta serviços não-executados estimados em R\$ 396.624,39, valor próximo ao dos adiantamentos não compensados.

O Ofício DR/PI-111-08, de 04/04/2008, por seu turno, da própria atual diretora regional do Sesc/PI, informa, com relação às obras civis do Centro de Convenções, que “além do atraso na obra e do abandono da mesma, a contratada Spel deixaram de concluir parte dos seguintes itens de serviços: complemento de esquadrias de madeira, complemento de piso de alta resistência e complemento das instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias, estas obras orçadas em aproximadamente em R\$ 230.000,00.”

35.8 De notar que tais registros foram feitos cerca de três meses após a retomada da obra por terceira empresa. É de se presumir, assim, que a obra fora abandonada em um estágio de execução bem inferior àquele verificado pela CGU.

35.9 Pois bem, o relatório da CGU aliado ao expediente da Diretora Geral do Sesc/PI (peça 3, p. 43-45) constituem, apesar de haver divergências nas estimativas referentes aos valores dos serviços analisados, provas concretas de que a obra foi abandonada inconclusa.

35.9 Do mesmo modo, permanece a questão referente à não retenção dos valores antecipados, questão sequer tangenciada pelos responsáveis. Observe que as faturas posteriores, a partir da terceira, continuaram a ser pagas pelo valor total dos serviços, descontando-se apenas a retenção contratual de 5%. Nessa situação, em que não houve a dedução das faturas, só seria viável admitir alguma compensação, acaso houvesse uma execução de serviços em quantidade maior do que o registrado nas faturas. Assim, poderia ocorrer, a partir da terceira fatura, que as antecipações fossem sendo efetivamente compensadas pela execução a maior de serviços. Mas não há qualquer indício de que isto efetivamente ocorreu.

35.9.1 E vale mais algum esclarecimento acerca do instrumento jurídico acordado entre a Spel e a Botelho. Acordado entre as partes, denominado “contrato particular de subempreitada” (peça 2, P. 8-17 do TC 015.974/2010-6), a avença previa a “a subempreitada por preços unitários (...)” da obra e o valor global de R\$ 1.236.000,00. Destes, R\$ 1.023.000,00 adviriam do saldo contratual a pagar pelo Sesc/PI.

4.4 Pela prestação de obras e serviços pactuadas neste contrato de subempreitada, a subcontratada receberá da subcontratante o valor equivalente a R\$ 210.000,00:(...)

a. diretamente do Sesc/PI, por ocasião da sua liberação no prazo regulamentar disposto no contrato principal, o valor referente à retenção contratual devida à mesma subcontratante, efetuada pela Sesc/PI até esta data por conta das obras e serviços até então executadas pela mesma subcontratante, por decorrência do contrato principal em montante que pouco se afasta de R\$ 110.000,00 e mais as correções financeiras previstas no mesmo contrato ou depositadas em caderneta de poupança.

b. ainda, indiretamente do Sesc/PI, o saldo de R\$ 53.875,11 (...) equivalente ao saldo do segundo termo aditivo contratual ao mesmo contrato principal, firmado pela subcontratante com o Sesc/PI em 20 de maio de 2005.

E mais, o valor de R\$ 42.731,59 (...) referente ao madeiramento para cobertura do centro de convenções, sendo que R\$ 22.975,30 (...) já estão sendo faturados em nome da subcontratante e disponíveis no canteiro de obras, e que os R\$ 19.756,29 (...) restantes já estão contratados junto ao fornecedor e serão faturados em nome do subcontratante, e entregues em um prazo de doze dias no canteiro de obras, sem ônus para a subcontratante.

d. e mais, o saldo de R\$ 2.393,30 (...) referente ao estoque de 1999 (...) sacos de cimento, que ficarão disponíveis à subcontratada no canteiro de obras.

4.5 ~ O saldo de R\$ 1.023.000,00 (um milhão e vinte e seis mil reais), será recebido diretamente do SESC/PI, nas medições mensais e de acordo com os preços unitários e quantitativos constantes do Contrato Principal;

§ Único: Sem ônus para a Subcontratada, a Subcontratante transfere para a primeira os materiais e equipamentos constantes no Anexo n.

35.9.2 Trata-se de um ajuste entre as empreiteiras que não alcança o Sesc/PI, cuja responsabilidade limita-se a pagar os valores dos serviços efetivamente realizados, medidos e faturados. Vê-se, ainda numa análise perfunctória que trata-se de um arranjo de conveniência. A Spel sai do contrato sem compensar as faturas adiantadas e deixa a Botelho com um saldo de serviços a executar claramente maior do que o previsto contratualmente. Difícil nestas circunstâncias enxergar alguma seriedade no arranjo.

35.9.3 A disposição contida na alínea ‘a’ é absolutamente normal – não fosse a subcontratação, por si só, irregular: a Botelho passará a receber pelo que for faturado. Os demais - madeiramento, sacos de cimento etc - são encontros de contas dos quais não há respaldo regulamentar nem princípio de prova material a respaldar.

35.10 Nas circunstâncias em tela, o único dado seguro é que houve as antecipações e não foi cumprida a sistemática de compensação.

35.12 O valor referente ao 4º termo aditivo (D), R\$ 149.650,00, que teria sido retido, não pode ser comprovado, eis que nenhuma fatura apresentada pela empresa contida deixou de ser saldada.

35.13 Resta, pois, a questão das retenções contratuais de 5% do valor de cada nota (parcela E). Neste caso, forçoso é reconhecer a existência dos descontos conforme a relação de pagamento e a pertinência do crédito de seus valores no débito objeto da citação. Ter-se-ia assim um débito da ordem de R\$ 160.213,79, conforme o levantamento constante da tabela do item 35.4, a serem descontados das parcelas dos débitos, conforme a data do efetivo desconto de cada parcela.

35.14 Teríamos assim o seguinte débito solidário entre os citados, haja vista que nem a empresa citada e nem o Diretor José Augusto Rodrigues compareceram aos autos, sendo considerados revéis, e as alegações apresentadas pelo Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante não tiveram o condão de elidir as irregularidades.

DÉBITO	DATA
R\$ 2.876,76	12/04/2005
R\$ 149.849,27	06/06/2005
R\$ 316.939,70	06/06/2005

CRÉDITO	DATA
R\$ 143,84	04/11/2004
R\$ 7.492,46	17/12/2004
R\$ 19.961,95	18/01/2005
R\$ 9.874,15	02/03/2005

R\$	8.032,44	02/03/2005
R\$	24.223,53	12/04/2005
R\$	15.846,99	06/06/2005
R\$	7.492,46	06/06/2005
R\$	15.913,55	03/10/2005
R\$	12.373,30	21/11/2005
R\$	11.332,14	25/01/2006
R\$	7.480,00	05/04/2006
R\$	4.200,00	24/05/2006

CONCLUSÃO

36. Em conclusão, em face da análise empreendida na instrução anterior desta unidade técnica (peça 17), aquiesce-se com a proposta de encaminhamento ali contida.

36.1 As irregularidades detectadas relativas aos processos licitatórios, revelam desprezo pelos princípios norteadores da Administração Pública contidas no art. 37, caput. Conquanto a singular posição dos serviços sociais lhes ponham fora da esfera da lei de licitações, isto não constitui salvaguarda para o atropelamento dos princípios da moralidade e da impessoalidade.

36.2 No tocante ao ponto específico tratado nos presentes autos, citação específica solidárias dos responsáveis pela antecipação dos pagamentos em valores equivalentes a 10 e 7,5 % do contrato nas duas primeiras faturas pagas à Spel Engenharia, sem posterior dedução nas subseqüentes conforme estatuído no item 10.1.c do edital de licitação, considera-se demasiadamente frágeis as alegações apresentadas.

36.3. Com efeito, limitou-se o alegante a artificialmente jogar com os números, sem apresentar dados concretos de que houve a efetiva retenção por serviços realizados ou imputando ao Sesc/PI a responsabilidade pelo pagamento de diferenças acertadas no contrato firmado entre a Spel e Botelho. Não disse uma palavra sobre a ausência da dedução das antecipações, sendo passível, pois, de responsabilidade solidária com os demais responsáveis revéis.

36.4 Cumpre, pois, fazer ajustes na proposta de encaminhamento contida na instrução anterior da unidade técnica (peça 17), fazendo constar proposta de condenação solidária em débito dos valores antecipados à Spel e não deduzidos.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

37. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais está a imposição de multa do art. 57 da Lei 8.443/92, e débito solidário aos responsáveis no valor consignado acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante o exposto, propõe-se:

37.1 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Sr. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), presidente do Sesc/PI no exercício de 2005, em face das seguintes irregularidades:

a) a subcontratação irregular e transferência direta da responsabilidade pela execução do contrato decorrente da Concorrência Sesc-DR/PI n. 06/2004 e do cometimento de atos contrários ao art. 6º, inciso II, alínea “b”, art. 10, inciso I, e art. 11 do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, para as quais não apresentou justificativas razoáveis;

b) pagamentos antecipados, em 2004, da importância de R\$ 469.665,73 à empresa Spel Engenharia Ltda., correspondente a dois adiantamentos nos valores de R\$ 268.380,42 e R\$ 201.285,3,1 sem a devida dedução nos pagamentos seguintes realizados no ano de 2005, com infração ao disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e no art. 145 do Decreto 93.872/1986.

37.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, do Regimento Interno, julgar **irregulares** as contas do Sr. José Augusto Rodrigues Oliveira (CPF 044.826.703-91), diretor financeiro do Sesc/PI no exercício de 2005, em função das seguintes irregularidades:

a) cometimento de atos contrários ao art. 6º, inciso II, alínea “b”, art. 10, inciso I, e art. 11 do Regulamento das Licitações e Contratos do Sesc, para os quais não apresentou justificativas;

b) pagamentos antecipados, em 2004, da importância de R\$ 469.665,73 à empresa Spel Engenharia Ltda., correspondente a dois adiantamentos nos valores de R\$ 268.380,42 e R\$ 201.285,3,1 sem a devida dedução nos pagamentos seguintes realizados no ano de 2005, com infração ao disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 e no art. 145 do Decreto 93.872/1986;

56.3 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, § 2º, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, condenar solidariamente os Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), presidente do Sesc/PI, José Augusto Rodrigues Oliveira (CPF 044.826.703-91) e a empresa Spel Engenharia Ltda. (CNPJ 01.216.212/0001-73) ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que os responsáveis comprovem, perante o TCU (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Sesc/PI, corrigida monetariamente e acrescidas dos encargos legais, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

DÉBITO	DATA
R\$ 2.876,76	12/04/2005
R\$ 149.849,27	06/06/2005
R\$ 316.939,70	06/06/2005

CRÉDITO	DATA
R\$ 143,84	04/11/2004
R\$ 7.492,46	17/12/2004
R\$ 19.961,95	18/01/2005
R\$ 9.874,15	02/03/2005
R\$ 8.032,44	02/03/2005
R\$ 24.223,53	12/04/2005
R\$ 15.846,99	06/06/2005
R\$ 7.492,46	06/06/2005
R\$ 15.913,55	03/10/2005
R\$ 12.373,30	21/11/2005
R\$ 11.332,14	25/01/2006
R\$ 7.480,00	05/04/2006
R\$ 4.200,00	24/05/2006

37.3 aplicar individualmente aos Srs. Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante (CPF 048.380.683-87), presidente do Sesc/PI, José Augusto Rodrigues Oliveira (CPF 044.826.703-91) e à empresa Spel Engenharia Ltda (CNPJ 01.216.212/0001-73) a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento das quantias aos cofres

do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

37.4 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas da Sra. Irlanda Cavalcante de Castro (CPF 704.446.413-00) e dos demais integrantes do rol de responsáveis, dando-lhe quitação plena;

37.5 seja dada ciência ao Sesc/PI a respeito da seguinte ocorrência:

37.5.1 que o reenquadramento de empregados em cargos distintos daqueles para os quais foi originalmente selecionado, sem o competente processo seletivo interno, aderente aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, constituiu prática de gestão ilegal.

SECEX-PI, em 24/3/2015.

(Assinado eletronicamente)

Jesualdo Cavalcanti Barros Filho

AUFC – Mat. 4645-0