Proposta de Deliberação

Atuo com fundamento no art. 4º da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, tendo em vista a mudança de relatoria realizada mediante sorteio.

2. Trata-se de prestação de contas do Serviço Social do Comércio - Administração Regional de São Paulo (Sesc/SP) relativa ao exercício de 2005.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a regularidade das contas dos responsáveis pela gestão da entidade, a exceção das contas do Sr. Danilo Santos de Miranda, que foram ressalvadas em razão dos seguintes aspectos:

- existência de bens móveis não localizados e não arrolados no inventário da entidade, bem como de bens sem identificação de registro patrimonial;
- realização de recrutamento interno para preenchimento de vagas e contratação de funcionária sem processo seletivo;
- contratação por inexigibilidade sem a devida caracterização de inviabilidade de competição;
- pagamento indevido de seguro de obra ainda não contratado.

4. A Secex-SP, após analisar os elementos acostados aos autos, propôs:

> "I – nos termos do art. 10, §1º e 12, inciso III, da Lei nº 8.443/1992 c/c art. 202, inciso III, do Regimento Interno/TCU, audiência dos Srs. Abram Abe Szajman (Presidente – CPF nº 001.214.108-97) e Danilo Santos de Miranda (Gestor Financeiro – CPF nº 054.775.908-82) para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa a respeito das seguintes ocorrências:
>
> a) adoção de seleção de candidatos via procedimento de recrutamento interno, contrariando os princípios constitucionais da isonomia e da moralidade, bem como ferindo a própria Resolução da entidade (art. 9º, §2º da Resolução Sesc nº 1.089/2005), no que tange ao caso do funcionário André Edson Saraiva Macedo, o qual foi candidato único ao cargo de escriturário;
>
> b) contratações, indevidas, por inexigibilidade de licitação, fundamentadas erroneamente no inciso II, do art. 10 da Resolução Sesc nº 1012/01, uma vez que a notória especialização das empresas contratadas e a singularidade dos serviços técnicos prestados não restaram caracterizadas nos processos IL n°s 1187, 1285, 1288 e 1289.
>
> II- nos termos dos arts. 10, §1º, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 201, §1º, do Regimento Interno/TCU, proponho a realização de diligência junto à entidade, para que apresente, no prazo de quinze dias:
>
> a) documentos que comprovem: a criação de cargo isolado para assessora jurídica; o ato de designação do Presidente do Conselho Regional; a necessidade da contratação em tela; os cargos de confiança existentes na entidade; o contrato então vigente com a empresa 'Hiesketh Advogados';
>
> b) esclarecimentos/documentos sobre a eventual notificação à empresa Mendes Junior a respeito do estorno do valor recebido a titulo de seguro por instalações elétricas, hidráulicas e ar-condicionado;
>
> c) comprovantes de que os R$ 112.002,80 apontados pela CGU (fl. 118) como tendo sido gastos em despesas não previstas no convênio firmado entre Sesc/SP, Fecomércio/SP e Senac/SP, foram de fato gastos com a recepção de autoridades e delegações do País e do exterior."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45288575.

5. Promovidas as medidas saneadoras supracitadas, a unidade técnica elaborou proposta de mérito no sentido de:

a) julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Abram Abe Szajman e Danilo Santos de Miranda, em razão das seguintes ressalvas:

- realização de seleção de candidatos via procedimento de recrutamento interno, em especial do empregado André Edson Saraiva Macedo, contrariando os princípios constitucionais da isonomia e da moralidade;
- contratação de empresas por inexigibilidade de licitação sem restar demonstrada a inviabilidade de competição e sem a demonstração da singularidade do objeto e da notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas.

b) julgar regulares as contas dos demais responsáveis;

c) determinar ao Sesc/SP que, doravante, abstenha-se de:

- selecionar candidatos via procedimento de recrutamento interno, contrariando os princípios constitucionais da isonomia e da moralidade;
- contratar empresas por inexigibilidade de licitação quando não restar demonstrada a inviabilidade de competição, especialmente quando não se comprovar a singularidade do objeto e a notória especialização.

6. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, apresentou parecer regimental manifestando sua concordância com a proposta formulada pela Secex-SP, com exceção da ressalva relacionada ao procedimento de recrutamento interno.

II

7. Inicialmente, cabe salientar que os responsáveis relacionados na presente prestação de contas correspondem àqueles exigidos pelo art. 12 da Instrução Normativa TCU nº 47/2004, vigente à época da apresentação das contas:

> "Art. 12. Serão arrolados nos processos de contas os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante a gestão de que trata as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:
>
> I - dirigente máximo da unidade jurisdicionada de que trata as contas;
>
> II - dirigente máximo de unidade administrativa consolidada ou agregada às contas;
>
> (...)
>
> VI - membro de órgão colegiado, que por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por atos de gestão;
>
> VII - membro de conselho de administração, deliberativo, curador ou fiscal;
>
> (...)
>
> XVI - encarregado da gestão orçamentária e financeira ou outro co-responsável por atos de gestão;
>
> (...)
>
> § 5º Nos processos de contas dos órgãos e entidades que arrecadem ou gerenciem contribuições parafiscais, serão arrolados os responsáveis previstos nos incisos I, II, VI, VII e XVI deste artigo."

8. No tocante às ressalvas associadas às contas dos Srs. Abram Abe Szajman e Danilo Santos de Miranda, indicadas no item 5 supra, passo a tecer as seguintes considerações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45288575.

9. O Sesc/SP, durante o exercício de 2005, contratou empresas por inexigibilidade de licitação sem demonstrar a inviabilidade de competição, a singularidade do objeto e a notória especialização dos profissionais e das empresas contratadas.

10. Tal irregularidade também foi verificada nos exercícios de 2003 e 2004, conforme se extrai dos excertos abaixo reproduzidos:

> **Prestação de Contas de 2003 (Acórdão TCU nº 3481/2009 - Segunda Câmara - TC 009.728/2004-3)**
>
> "Voto
>
> (...)
>
> 8. Com relação à contratação de três empresas de engenharia/arquitetura indevidamente por inexigibilidade de licitação para obras em três unidades do Sesc/SP, o cerne da argumentação dos responsáveis reside na afirmativa de que o art. 10, inciso II, do Regulamento de Licitações estabelecia a notória especialização como único requisito aplicável à hipótese e que, segundo seu entendimento, esse requisito teria sido satisfeito.
>
> 9. Esses argumentos não foram acolhidos pela Secex/SP.
>
> 10. Mais uma vez, manifesto-me de acordo com a unidade técnica, incorporando a análise correspondente às razões de decidir neste processo.
>
> 11. Nesse caso, restou demonstrado que não foi atendido o requisito essencial à contratação por inexigibilidade, i.e. a inviabilidade de competição, consoante previsto no art. 10 do regulamento do Sesc. Ou seja, embora os elementos trazidos pelos responsáveis indicassem que as empresas contratadas detinham aptidão para a realização dos serviços, em momento algum ficou evidenciado que essas empresas eram as únicas existentes no mercado com tal aptidão e que sua especialização pudesse ser reputada como notória a ponto de suplantar, de plano, outros potenciais interessados.
>
> (...)
>
> Acórdão
>
> (...)
>
> 9.5.2. restrinja as contratações por inexigibilidade às hipóteses previstas no art. 10 da Resolução Sesc 1102/2006, juntando ao processo a comprovação inequívoca da inviabilidade de competição, nos termos do art. 11 da referida norma;"
>
> **Prestação de Contas de 2004 (Acórdão TCU nº 2324/2009 - Primeira Câmara - TC 009.462/2005-7)**
>
> "Voto
>
> (...)
>
> 2. Conforme consta do Relatório precedente, as contas em exame foram caracterizadas pelas seguintes ocorrências, assim apontadas no Relatório de Auditoria emitido pela Controladoria Geral da União e especificadas nas instruções a cargo da Secex/SP:
>
> (...)
>
> 2.2.3. contratação indevida, por inexigibilidade de licitação, uma vez que a singularidade dos serviços técnicos prestados não foi caracterizada nos processos ns. IL 1, 4, 11 e 22/2004 e que a notória especialização do contratado não se fez presente no processo n. IL 4/2004, com ofensa ao art. 10, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos, aprovado pela Resolução n. 1.012/2001 e alterado pela Resolução n. 1.032/2002, ambas do Sesc.
>
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45288575.

3. De acordo com a Unidade Técnica e o Ministério Público, a ocorrência descrita no subitem 2.2.3 supra atrairia a irregularidade das contas dos Srs. Abram Abe Szajman, Presidente, e Danilo Santos de Miranda, Gestor Financeiro, com fundamento no art. 16, inciso III, b, da Lei n. 8.443/1992, e ensejaria a aplicação da multa prevista no art. 58, I, do referido diploma.

4. Ainda de acordo com as manifestações constantes dos autos, todas as demais ocorrências acima relacionadas implicariam a regularidade com ressalva das contas do Sr. Danilo Santos de Miranda, prejudicada pela prevalência da irregularidade descrita no subitem 2.2.3, enquanto as falhas elencadas nos subitens 2.1.1 a 2.1.3. justificariam a regularidade com ressalva das contas do Sr. Arnaldo de Oliveira, Contador, a teor do art. 16, inciso II, da Lei n. 8.443/1992.

5. Não tendo sido imputadas falhas ou irregularidades aos demais responsáveis arrolados nos autos, as suas contas mereceriam ser julgadas regulares, com quitação plena, conforme disposto no art. 16, inciso I, da LOTCU.

6. Com exceção da determinação ao Sesc/SP de que se abstenha de realizar ajustes verbais com terceiros, seria desnecessário fazer outras prescrições corretivas à entidade, porque as medidas cabíveis já foram propostas nas contas referentes ao exercício de 2003 (TC 009.728/2004-3), que se encontra sob a Relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

7. Divirjo desses pareceres no tocante à proposta de irregularidade das contas do Presidente e do Diretor Financeiro e da multa correspondente. Isto porque a falha apontada no subitem 2.2.3 foi a única a motivar a audiência desses responsáveis, não tendo sido incluída qualquer outra falha na área de contratos. E, muito embora tenha sido efetivamente demonstrada a realização de quatro contratações diretas em situações em que a licitação era obrigatória, com ofensa ao art. 10, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc, entendo que essa ocorrência, por si só, não tem gravidade suficiente para qualificar como irregular a atuação desses gestores ao longo de todo o exercício. Segundo os dados constantes da instrução transcrita no relatório, os contratos inquinados representam 0,0008% de um orçamento de R$ 555.445.937,00 (fl. 30), do qual R$ 92.947.638,46 foram despendidos mediante licitação (fl. 72).

8. Com efeito, essa ocorrência mostra-se bastante reduzida em face dos apontamentos efetuados pela CGU neste processo, e até mesmo em comparação com o quadro fático-probatório de outras contas anuais pertencentes a entidades do "Sistema S" julgadas irregulares, nas quais atuei como Relator. Desse modo, entendo que neste caso o julgamento pela irregularidade das presentes contas constituiria medida de excessivo rigor.

(...)

Acórdão

(...)

9.3.2. regularize as contratações diretas de empresas ou profissionais e demonstre o cumprimento da Resolução Sesc n. 1.102/2006 mediante comprovação inequívoca da singularidade dos serviços prestados e da notória especialização, deixando de renovar os contratos que tenham sido celebrados sem a observância desses requisitos;"

11. Conforme exposto acima, esta Corte de Contas já se posicionou quanto ao correto procedimento que deveria ter sido adotado pelo Sesc/SP antes de promover contratações por inexigibilidade de licitação, procedimento este que não foi adotado no exercício de 2005.

12. Entretanto, não há nos autos avaliações sobre se tal irregularidade resultou em contratação por valor superior ao de mercado, em prejuízo do Sesc/SP, ou em serviços prestados inadequadamente, bem como sobre a relevância financeira desses contratos no conjunto dos recursos geridos pelos responsáveis, de forma a que se pudesse concluir, com a devida fundamentação, que essa irregularidade teria gravidade suficiente para impingir um julgamento negativo sobre a gestão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45288575.

13. Dessa forma, a ocorrência não deve dar deve dar ensejo ao julgamento pela irregularidade, mas ao de regularidade com ressalvas.

14. Contudo, como se trata de irregularidade que tem ocorrido em vários exercícios, é oportuno e conveniente alertar a unidade jurisdicionada para a necessidade premente de aprimorar seus controles internos e adotar outras medidas para que eventual contratação direta, por inexigibilidade de licitação, somente ocorra quando estiver demonstrada, inequivocamente, a inviabilidade de competição, em consonância com as recomendações e determinações exaradas por esta Corte nas deliberações sobre suas prestações de contas.

15. Com relação ao preenchimento de cargo por meio de recrutamento interno, o MP/TCU, após analisar novos elementos de defesa apresentados pelos responsáveis, divergiu da unidade técnica quanto à necessidade de incluir essa questão como ressalva das contas dos Srs. Abram Abe Szajman e Danilo Santos de Miranda.

16. Para melhor entendimento da questão, transcrevo o trecho de seu parecer:

> "6. Quanto à contratação realizada por meio de recrutamento interno, defendem os responsáveis que as entidades do Sistema 'S' '(...) não estão obrigadas a pautar as contratações de seus empregados exclusivamente nos princípios da Administração Pública, mas também nos princípios que regem a relação laboral privada de toda e qualquer entidade não integrante do Poder Público.'
>
> 7. Relativamente a esta questão, reputo oportuno registrar que este Tribunal expediu por meio do Acórdão nº 2305/2007 - Plenário orientações a serem observadas pelas unidades técnicas deste Tribunal quando da análise de processos de contas ou de fiscalização das entidades do Sistema 'S', das quais transcrevo alguns itens:
>
> '9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que as Unidades Técnicas do Tribunal sejam orientadas a observar, na análise de processos de contas e de fiscalização das entidades do Sistema 'S', no tocante aos procedimentos de seleção e recrutamento dos seus empregados, os critérios a seguir enunciados:
>
> 9.2.1. com respeito à publicidade do processo seletivo, verificar se a sua divulgação está sendo realizada em jornal de grande circulação local ou nacional, complementada, eventualmente, por outro meio idôneo, como internet, agências e consultorias especializadas em recursos humanos, e similares;
>
> 9.2.2. com respeito à abrangência do recrutamento, verificar:
>
> 9.2.2.1. se o recrutamento externo é adotado como regra nos processos seletivos das entidades;
>
> 9.2.2.2. se os casos excepcionais de adoção do recrutamento interno, estão suficientemente motivados para justificar a limitação da abrangência da seleção ao universo dos empregados das entidades do Sistema 'S' ou, hipótese em que a carga de justificação deverá ser ainda mais convincente, ao universo de empregados da própria entidade interessada na contratação; e
>
> 9.2.2.3. se a adoção do recrutamento interno importou a violação aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, em decorrência da prática de ilicitudes tais como o nepotismo, apadrinhamento, tráfico de influência, troca de favores, preconceito ou discriminação;' (grifamos)
>
> 8. Como visto, não basta ao Sistema 'S' fundamentar as admissões realizadas por meio de seleção interna apenas em seus normativos, devendo os excepcionais recrutamentos internos serem suficientemente motivados para justificar a restrição da seleção apenas aos empregados da própria entidade interessada ou do Sistema 'S'.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45288575.

9. Nesse sentido, embora regular a admissão (promoção) do empregado André Edson Saraiva Macedo para o cargo de escriturário, os responsáveis não apresentaram motivação consistente que justificasse a restrição do universo da seleção realizada.

10. No entanto, considerando que os fatos narrados nos presentes autos são anteriores ao entendimento exarado recentemente por este Tribunal (Acórdão nº 2305/2007 – Plenário); que a admissão questionada pela Secex/SP se deu com base na Resolução Sesc nº 97/83; bem assim pelo fato de que tais admissões e designações para funções de confiança são submetidas à apreciação do Conselho Regional do Sesc/SP (fls. 32/45, anexo 2), entendo que a presente ressalva poderá ser excepcionalmente relevada." (destaquei)

17. Do que restou disciplinado no Acórdão TCU nº 2305/2007 - Plenário, dessume-se que o provimento de cargo por meio de recrutamento interno realizado pelas entidades do Sistema "S" não é procedimento absolutamente vedado, ao contrário do que ocorre no âmbito da Administração Pública.

18. Em casos excepcionais, hipótese cogitada no mencionado acórdão, as entidades podem se valer de recrutamento interno, desde que motivem adequadamente a necessidade de limitação da abrangência da seleção ao universo do Sistema "S", ou ao âmbito de uma de suas entidades ou mesmo aos limites apenas de uma regional. Quanto mais restrito o universo de participantes, mais substanciais e convincentes devem ser as razões para o procedimento justificar-se como exceção à regra do processo seletivo externo, amplo e aberto a todo e qualquer cidadão devidamente habilitado.

19. No caso concreto, os gestores basearam-se na Resolução Sesc nº 97/1983, vigente à época do ato impugnado, que não exigia um mínimo de três candidatos por processo seletivo, condição que somente foi estabelecida pela Resolução Sesc nº 1.089/2005. Ademais, não se registram nos autos indícios de que o recrutamento interno possa ter sido realizado com o intuito de beneficiar empregados, numa expressão de nepotismo ou de infringência à impessoalidade requerida pelas decisões administrativas.

20. Alinho-me, portanto, ao parecer do MP/TCU, no sentido de não consignar tal procedimento como ressalva às contas dos Srs. Abram Abe Szajman e Danilo Santos de Miranda.

21. Cabe, contudo, alertar o Sesc/SP sobre a excepcionalidade do procedimento de recrutamento interno, o qual somente poderá ser levado a cabo se estiverem devidamente demonstradas as razões que levam a entidade a considerar inviável, indesejável ou ineficiente a realização de processo seletivo externo e amplo e que justificam a promoção do recrutamento interno, cabendo-lhe, se entender necessário, normatizar os procedimentos internos requeridos para que essa condição seja observada em eventual e excepcional provimento de posição funcional permanente mediante recrutamento interno.

22. Por fim, acolho o entendimento da unidade técnica, corroborado pelo MP/TCU, no tocante às demais impropriedades examinadas nesta prestação de contas. As contas dos demais agentes devem ser julgadas regulares.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de fevereiro de 2011.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 45288575.