

**TC 029.324/2013-0**

**Tipo:** Prestação de Contas, exercício de 2012

**Unidade Jurisdicionada:** Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional (Senac/DN), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

**Responsáveis:** Antônio José Domingues de Oliveira Santos (CPF 014.706.557-72), José Roberto Tadros (CPF 001.844.462-87) e demais arrolados na peça 2

**Procurador:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

Trata-se de Prestação de Contas referente ao exercício de 2012 do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional (Senac/DN), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2. A Controladoria-Geral da União (CGU) realizou auditoria cujos trabalhos de campo realizaram-se no período de 10/6/2013 a 5/7/2013, tendo sido os resultados registrados no Relatório de Auditoria – RA 201308580 (peça 4). Dessa análise, resultou a certificação pela regularidade da gestão dos responsáveis (peça 5).

3. As presentes contas foram encaminhadas a este Tribunal sem o Relatório de Gestão 2012. Assim, a versão desse relatório disponível no portal do TCU foi juntada aos autos por esta unidade técnica (peça 11). Embora a CGU tenha mencionado a ausência, no Relatório de Gestão, de alguns itens exigidos na parte C do Anexo II da Decisão Normativa-TCU 119/2012, entende-se que a análise das presentes contas não foi prejudicada, tendo em vista o exame realizado pelo Controle Interno durante a auditoria, combinado à existência de informações complementares em outras partes do relatório, ainda que sem atenderem plenamente à estrutura e ao detalhamento exigidos pela DN-TCU 119/2012 (peça 4, p. 3-7).

4. As receitas de contribuição do Senac/DN, no exercício de 2012 foram de R\$ 383.618.193,19, o que correspondeu a 87,73% das receitas totais da entidade, que foram de R\$ 437.269.242,28 - peça 11, p. 113.

5. A seguir, detalha-se o exame das ocorrências referentes ao exercício ora em exame que demandam ações específicas por parte do TCU. Com relação aos demais apontamentos (itens 1.2.2.1, 2.1.1.1 e 2.2.1.1) do RA não detalhados nesta instrução, entende-se que não impactam negativamente as presentes contas, sendo suficientes as recomendações efetuadas pelo Controle Interno.

## EXAME TÉCNICO

### I. Ausência de unidade de auditoria interna (item 2.13 do RA – peça 4, p. 37)

6. A CGU relatou que o Senac/DN não possui unidade de auditoria interna, razão pela qual não houve avaliação do parecer de auditoria interna (peça 4, p. 37).

#### I.1. Análise

7. O TCU entende que os serviços sociais autônomos não são obrigados a criar e a organizar unidade de auditoria interna, conforme deliberaram os Acórdãos 561/2005-TCU-2ª Câmara, 2.839/2005-TCU-1ª Câmara, 5.853/2012-TCU-2ª Câmara e 8.512/2013-TCU-1ª Câmara.

8. A fundamentação para esse entendimento é a de que o art. 14 do Decreto 3.591, de 6/9/2000 (após a alteração promovida pelo Decreto 4.440, de 25/10/2002) atribui somente às entidades da Administração Pública Federal indireta a obrigatoriedade de organizar unidade de auditoria interna. Assim, a decisão de criar e organizar unidades de auditoria interna pelos serviços sociais autônomos encontra-se no âmbito da discricionariedade de seus dirigentes.

9. Não obstante esse entendimento, deve-se ressaltar que a organização de unidade de auditoria interna pelas entidades do Sistema S consiste em medida extremamente recomendável, no intuito de incrementar o controle dos recursos, e assegurar sua boa e regular aplicação. E isso se demonstra especialmente relevante para essas entidades, que são responsáveis pelo gerenciamento de montantes expressivos de recursos de natureza pública. A título de exemplo, as receitas de contribuições do Senac/DN em 2012 foram superiores a R\$ 380 milhões, e representaram quase 90% das receitas totais da entidade no exercício, conforme mencionado acima.

10. Também é oportuno esclarecer que, ainda que a legislação não obrigue a implantação de unidades de auditoria interna pelos serviços sociais autônomos, caso se comprove que a ocorrência de irregularidades em uma entidade foi originada ou facilitada pela omissão do gestor na implementação de medidas fundamentais para controle da aplicação dos recursos, esse gestor pode ser responsabilizado perante este Tribunal.

11. Esse entendimento é ressaltado no voto condutor do Acórdão 5.853/2012-TCU-2ª Câmara, transcrito a seguir:

9. Nada obstante, registro que é dever desta Corte, ante a identificação de fragilidades nos controles, as quais acarretam desperdícios e má aplicação dos recursos paraestatais confiados, responsabilizar os agentes que deixem de adotar as medidas na esfera das suas atribuições para prevenir ocorrências de tal natureza.

12. O Acórdão 3.113/2011-TCU-Plenário recomendou ao Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional que crie e organize unidade de auditoria interna própria, nos seguintes termos:

(...) recomendar ao Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional que providencie a criação, a organização e a estruturação de uma unidade de auditoria interna própria, com utilização de critérios técnicos balizadores do planejamento estratégico de auditoria, fundamentais para estabelecimento de planos de fiscalização, visando ao aprimoramento dos controles internos da entidade.

13. Pelos elementos expostos, entende-se caber recomendação ao Senac/DN para que crie e organize unidade de auditoria interna em sua estrutura.

## **II. Falhas relacionadas à gestão de Tecnologia da Informação –TI (itens 1.2.3.1 a 1.2.3.6 do RA – peça 4, p. 60-78)**

14. A CGU relatou falhas na gestão de Tecnologia da Informação – TI do Senac/DN, relacionadas ao planejamento, à política de RH para a área, e a algumas contratações. Resumem-se, a seguir, essas falhas:

a) Ausência de Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS), assim como de Política de Segurança da Informação e Comunicação (PSI) – itens 1.2.3.1 a 1.2.3.3 do RA (peça 4, p. 60-66);

b) Ausência de política de RH para a área de TI, com alocação de funcionários terceirizados em atividades sensíveis, e mediante contratações que utilizam a métrica de homem/hora, sem definição de níveis de serviço e sem previsão de sanções - itens 1.2.3.4 e 1.2.3.5 do RA (peça 4, p. 66-75);

c) Contratação da mesma empresa, em caráter emergencial, após todas as renovações permitidas no contrato anterior, demonstrando falta de planejamento e revelando deficiência no controle dos bens de TI – item 1.2.3.6 do RA (peça 4, p. 75-78).

15. Quanto ao **item “a”**, a CGU apontou que o Senac/DN ainda não possuía instrumentos relevantes relativos à governança e à gestão de TI da entidade, tais como o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), a Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS), assim como a Política de Segurança da Informação e Comunicação (PSI) – peça 4, p. 60-66.

16. Mencionou, no entanto, que a entidade adotou medidas para desenvolvimento e finalização desses instrumentos no ano de 2013, tais como a criação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e o Comitê Executivo de Tecnologia da Informação, assim como a elaboração de minutas de documentos. Também mencionou que esses instrumentos estavam ou em validação ou tinham previsão para finalização ainda no exercício de 2013 (peça 4, p. 60-61, 63 e 65).

17. A CGU destacou a relevância da conclusão desses instrumentos para a entidade, efetuando recomendações nesse sentido (peça 4, p. 62, 64 e 66).

18. Em relação às minutas de documentos a que teve acesso, a CGU apontou oportunidades de aperfeiçoamento, também efetuando recomendações. Destacou, por exemplo, que na minuta da Política de Segurança da Informação e Comunicação (PSI), era estabelecido que seriam configuradas como informações não confidenciais, somente, aquelas identificadas como de domínio público, ou que fossem expressamente identificadas pelo Senac/DN como “não confidenciais”. A CGU considerou essa forma de classificação uma inversão da diretriz fundamental da transparência e do acesso à informação quanto à “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”, citada no art. 3º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), sem entrar no mérito sobre a sua aplicação ou não às entidades do Sistema S (peça 4, p. 63-64).

19. Quanto ao **item “b”**, a CGU apontou a carência de funcionários do quadro próprio do Senac/DN alocados na área de TI, destacando casos como a alocação de um funcionário terceirizado na gestão de banco de dados (que consiste em recurso de TI sensível e de grande valor para organização), e a existência de um único funcionário em uma das coordenarias de TI (Coordenadoria de Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação), sendo o mesmo terceirizado (peça 4, p. 66-67).

20. Além disso, ao analisar um dos contratos de terceirização firmados (com a empresa Bellcomsys Comércio e Prestação de Serviços em Informática Ltda., referente à contratação de três programadores, firmado em novembro de 2012), a CGU apontou diversas falhas, como a ausência de definição clara do serviço a ser prestado e dos produtos a serem gerados pelos profissionais contratados. Nele, embora o serviço a ser prestado fosse o desenvolvimento de sistemas (mais especificamente, codificação de sistemas), o critério de pagamento se baseou unicamente na métrica de homem-hora, sem a definição de um mecanismo de aferição dos resultados entregues (peça 4, p. 68).

21. O Senac/DN argumentou que, apesar de estar em andamento a contratação de funcionário em caráter permanente, vinha encontrando dificuldades por causa da escassez da mão-de-obra de informática no mercado de trabalho. E quanto ao contrato firmado com a empresa Bellcomsys, a entidade relatou que efetuou pesquisa de mercado, concluindo ser mais econômico contratar por postos de trabalho do que por pontos de função ou por produto fechado (peça 4, p. 68-69).

22. Não obstante os argumentos do Senac/DN, a CGU avaliou como inapropriada a contratação de funcionários terceirizados para atividades de TI essenciais à gestão da entidade,

informou inexistir comprovação documental quanto à pesquisa de mercado mencionada pelo Senac/DN, e destacou que a contratação de desenvolvimento de sistemas por intermédio da métrica homem-hora contrariou o entendimento do TCU. Assim, efetuou recomendações à entidade para que estimasse a força de trabalho de TI, desenvolvesse uma política de RH para a área de modo a evitar a alocação de funcionários terceirizados em áreas críticas, e que substituísse o contrato firmado com a empresa Bellcomsys, adotando métrica que considerasse o esforço para implementação das funcionalidades do sistema, a exemplo de pontos por função (peça 4, p. 69-70).

23. Além disso, a CGU identificou, no contrato firmado com a empresa Bellcomsys, e em outro contrato, firmado com a empresa Bellatrix Network Comércio e Serviço de Informática Ltda., a ausência de definição dos níveis de serviço a serem atendidos pela contratada, e das sanções aplicáveis à contratada no caso de descumprimento desses níveis de serviço. Esse último contrato foi firmado em março de 2013, em caráter emergencial, e tinha por objeto a “manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de informática com um técnico residente e cobertura de peças” (peça 4, p. 71-72).

24. O Controle Interno destacou que a ausência de definição clara de sanções específicas e proporcionais, associadas a eventuais descumprimentos dos níveis de serviço esperados, fragiliza a relação de negócio estabelecida. Isso expõe o contratante à situação de risco, e torna a aplicação de sanção excessivamente discricionária e de difícil aplicação. Recomendou, assim, que o Senac/DN desenvolvesse processos internos para aprimoramento das contratações de bens e serviços de TI pela entidade (peça 4, p. 74-75).

25. Em relação à contratação da empresa Bellatrix Network Comércio e Serviço de Informática Ltda. (acima citada), o Controle Interno também ressaltou o planejamento deficiente, uma vez que a contratação ocorreu em caráter emergencial, após ocorridas todas as renovações permitidas no contrato anterior (firmado com a mesma empresa, em março de 2008), mesmo que a Coordenadoria de Aquisição do Senac/DN tivesse enviado reiterados avisos à Coordenadoria de Operação de Tecnologia da Informação e Comunicação sobre a aproximação do término do contrato e a impossibilidade de realizar novo aditivo (peça 4, p. 75-76) – **item “c”**.

26. O Senac/DN justificou que, ao iniciar a coleta das informações dos equipamentos para elaboração do orçamento da referida contratação, foram identificadas divergências de quantidade, marca e modelo em relação ao inventário de equipamentos. Por essa razão, realizou o mapeamento dos ativos de TI, com a área de patrimônio, para sanar definitivamente as pendências, atividade que durou aproximadamente quarenta dias. A CGU concluiu, diante disso, que a entidade também carece de controle apropriado sobre seus bens de TI (peça 4, p. 76-77).

27. A CGU recomendou ao Senac/DN que realizasse nova licitação para substituição do contrato emergencial, que efetuasse planejamento das contratações de TI (com previsão dos novos contratos e renovações, a tempo de licitá-los), e que adotasse instrumentos e procedimentos de gestão dos ativos de TI (peça 4, p. 77-78).

## II.1. Análise

28. Em relação às questões tratadas no item “a”, é pertinente a avaliação da CGU quanto à necessidade de conclusão dos instrumentos citados. Considerando, no entanto, as diversas medidas que estavam em andamento ao longo de 2013, com previsão de conclusão ainda naquele exercício, entendem-se suficientes as recomendações do Controle Interno.

29. Considera-se oportuna a recomendação do Controle Interno para que o Senac/DN, na classificação das informações, estabeleça a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção, em observância ao princípio constitucional da publicidade. Entretanto, tendo em vista que o documento analisado ainda não consistia na versão final, entende-se desnecessária, neste momento, a adoção de medidas por parte deste Tribunal.

30. Em relação às questões tratadas nos itens “b” e “c”, observa-se que a ausência de planejamentos e políticas específicos para a área de TI tem gerado diversas falhas, tais como a contratação de funcionários terceirizados para exercer atividades sensíveis (como a gerência de bancos de dados), contratação sem definição precisa do objeto, além de contratação em caráter emergencial, sem a devida caracterização da situação de emergência.

31. Além disso, houve a contratação de funcionários terceirizados mediante a utilização da métrica de homem/hora, prática vedada pela Súmula 269 deste Tribunal (aprovada por intermédio do Acórdão 485/2012-Plenário, sessão de 7/3/2012), transcrita a seguir:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

32. Tendo em vista que o contrato firmado com a empresa Bellcomsys Comércio e Prestação de Serviços em Informática Ltda., firmado em novembro de 2012, não observou o entendimento deste Tribunal, entende-se caber ciência ao Senac/DN quanto à falha. Considera-se, entretanto, que tal falha não macula as contas dos responsáveis arrolados na peça 2 deste processo, sendo, também, desnecessária a adoção de medidas para a inclusão de novos responsáveis no rol, em razão da baixa materialidade do contrato examinado, quando comparado com o montante de recursos geridos no exercício (peça 4, p. 68).

33. Quanto à contratação emergencial da empresa Bellatrix Network Comércio e Serviço de Informática Ltda. sem que estivesse devidamente caracterizada a situação de emergência, entende-se que a ocorrência não impacta negativamente as presentes contas, tendo em vista a baixa materialidade do contrato (peça 4, p. 76), além da ausência de elementos que indiquem a ocorrência de dano aos cofres da entidade. Consideram-se, assim, suficientes as recomendações da CGU.

## CONCLUSÃO

34. Entende-se que as ocorrências relativas ao exercício de 2012 do Senac/DN, constantes do Relatório da CGU 201308580, são insuficientes para macular as contas dos responsáveis arrolados no presente processo, propondo-se o julgamento pela regularidade das mesmas. Do mesmo modo, não há elementos nos autos capazes de afetar negativamente o mérito do julgamento das contas dos gestores do Senac/DN, por este Tribunal de Contas.

35. Considera-se oportuno, entretanto, efetuar ciências e recomendações ao Senac/DN, nos termos da proposta de encaminhamento abaixo.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207, parágrafo único, e 214, inciso I, do Regimento Interno, julgar **regulares** as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação plena;

b) dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional (Senac/DN) de que o contrato firmado com a empresa Bellcomsys Comércio e Prestação de Serviços em Informática Ltda., em novembro de 2012, em que se observou a previsão de pagamento por hora trabalhada, contrariou a Súmula 269 deste Tribunal (aprovada por intermédio do Acórdão 485/2012-Plenário);

c) recomendar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Departamento Nacional (Senac/DN) que crie e organize unidade de auditoria interna em sua estrutura, por se tratar de medida fundamental de controle na aplicação de recursos de natureza pública;



d) encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do RITCU.

SecexPrevidência - 2ª Diretoria, em 9/7/2014.

Sibele Farias Marchesini  
AUFC – 8109-4