



TC 046.825/2012-6

Tipo: Prestação de contas

Unidade jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional (Senat/CN)

Responsáveis: Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25) e outros (peça 2)

Procurador: não há.

Proposta: preliminar (diligência).

INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de prestação de contas ordinárias do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional (Senat/CN), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), relativas ao exercício de 2011.

PROCESSOS CONEXOS E HISTÓRICO

2. Em razão de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), o Tribunal, por intermédio da 5ª Secex, atualmente denominada SecexPrevidência, realizou, em 2012, auditoria de conformidade no Sest/Senat, cujos resultados estão no TC 018.863/2012-4 (Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário).

3. Em 2011, o Senat/CN teve as contas do Sr. Jovenilson Alves de Souza e da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, relativas ao exercício de 2007, julgadas irregulares. Além disso, as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade foram julgadas regulares com ressalva e as contas dos demais responsáveis foram julgadas regulares, no âmbito do TC 014.581/2008-3 (Acórdão 1.318/2011-TCU-2ª Câmara). Também foram aplicadas multas individuais, no valor de R\$ 3.000,00, aos responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares. Após o recolhimento dos valores, foi dada quitação a ambos os responsáveis (Acórdão 4.026/2011-TCU-2ª Câmara).

4. No ano de 2010, o Senat/CN teve as contas do Sr. Jovenilson Alves de Souza e Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, relativas ao exercício de 2006, julgadas irregulares, sendo que as dos demais responsáveis foram julgadas regulares, no âmbito do TC 017.668/2010-2 (Acórdão 1.378/2010-TCU-2ª Câmara). Também foram aplicadas multas individuais, no valor de R\$ 3.000,00, aos responsáveis cujas contas foram julgadas irregulares. Após o recolhimento dos valores, foi dada quitação a ambos os responsáveis (Acórdão 3.776/2010-TCU-2ª Câmara).

5. Retroagindo um pouco mais, o Senat/CN, por intermédio de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU, teve as contas relativas aos exercícios de 2003 a 2005 reabertas (TCs 010.111/2004-6, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2003; TC 011.826/2005-0, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2004, o qual resultou na irregularidade das contas da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, Sr. Jovenilson Alves de Souza, Raphael Luiz Gurjão Lott e Roselane Siqueira Alves, com aplicação de multa – Acórdão 3.440/2012-TCU-Plenário); 013.765/2006-0, que trata da prestação de contas do Senat/CN referente ao exercício de 2005, o qual resultou na irregularidade das contas da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, Sr. Jovenilson Alves de Souza, Raphael Luiz Gurjão Lott e Roselane Siqueira Alves, com aplicação de multa – Acórdão 1.356/2013-TCU-Plenário). Além disso, cabe destacar o TC-004.149/2011-4, que trata da tomada de contas especial instaurada para apurar danos aos cofres do Senat/CN, ocorridos em contratos de obras celebrados em 2002.

6. Em sessão realizada em 22/6/2011, o Plenário do TCU, baseando-se no que dispõe o artigo 28, incisos VIII, XIV e XXX, do Regimento Interno do Tribunal, e sobrelevando razões de racionalidade administrativa, de conexão entre as matérias e de uniformidade de tratamento a processos semelhantes, aprovou questão de ordem suscitada pela Segecex, a qual defendeu que fosse sorteado um único relator para todos os processos de contas do Sest/CN e do Senat/CN em que se apuram irregularidades e danos constatados na contratação e na execução das obras de construção dos Centros Assistencial Integrado dos Trabalhadores em Transporte (Capits) de Campina Grande/PB, Uberaba/MG e Varginha/MG.

7. Dessa forma, em 28/6/2011, o Ministro Raimundo Carreiro foi apontado, em sorteio, para presidir a instrução desses feitos. A Secob analisou os argumentos apresentados a respeito do superfaturamento (peça 66 do TC 004.149/2011-4). Em despacho datado em 18/3/2013, o Relator encaminhou o processo para pronunciamento do Ministério Público, nos termos do art. 62, inciso III, do RI (peça 70 do TC 004.149/2011-4).

8. No TC 046.759/2012-3, que trata da prestação de contas do Sest relativas ao exercício de 2011, foram inseridas as peças 9 e 10 pertencentes a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja e ao Sr. Clésio Soares de Andrade, respectivamente, as quais adicionam elementos ao processo. Como o Sest e o Senat operam de forma integrada o teor do relatório de auditoria de gestão da CGU é idêntico.

9. Assim, em atenção ao princípio da verdade material, que permeia a análise dos processos realizada por este Tribunal, os dados e informações ali presentes (peças 9 e 10) serão empregados na matéria aqui tratada. EXAME TÉCNICO

Informações sobre o órgão

10. O Senat está entre as últimas entidades criadas no âmbito do serviço social autônomo. A Lei 8.706/1993 o criou com esforços voltados para a valorização de transportadores autônomos e trabalhadores do setor de transporte. Ele gerencia, desenvolve, executa, direta ou indiretamente, e apoia programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte (peça 3, p. 29).

11. Em razão da natureza pública dos serviços que prestam e da natureza tributária das contribuições compulsórias que integram suas receitas, os serviços sociais autônomos devem observância aos princípios constitucionais afetos à Administração Pública, ainda que não integrem a estrutura estatal.

12. Por consequência, as entidades do Sistema S se sujeitam ao sistema de controle da Administração Pública, bem como têm obrigação de prestar contas da aplicação dos recursos públicos que recebem (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988).

13. O Senat e o Serviço Social do Transporte (Sest) operam de forma integrada sendo suas atividades exercidas por uma estrutura comum, identificada pela sigla Sest/Senat. Essa integração se manifesta principalmente na composição dos Conselhos Nacionais e Regionais e na direção do Departamento Executivo das Entidades. Assim, a maioria dos contratos, inclusive de construção dos Centros Assistenciais, são realizados com recursos dos orçamentos das duas entidades que também utilizam os espaços comuns. Apesar disso, prestam contas separadamente.

14. Juntos formam um sistema que possui 138 unidades operacionais distribuídas pelo território nacional, que, diferentemente de outras entidades do Sistema S, não possuem autonomia, ou seja, são subordinadas ao órgão central. Além disso, a maioria das aquisições de bens e serviços é realizada de forma centralizada.

Recursos geridos

15. Os recursos geridos pelo Senat foram de R\$ 260 milhões, conforme Relatório de

Gestão, p. 28 (peça 3).

Cumprimento das Decisões do TCU

16. As determinações do TCU para o Senat em 2011 resumem-se aos itens do Acórdão 1.318/2011-TCU-Plenário, que foram transcritos abaixo:

9.7. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte que:

9.7.1. apure, junto à empresa responsável pela edição da Revista CNT Transporte Atual, se houve e qual foi o valor total auferido com a venda de espaços publicitários da referida publicação nos demais exercícios em que foi produzida e, conforme realizado no exercício de 2007, promova a eventual notificação dos responsáveis para que os valores apurados sejam restituídos aos cofres do Sest/Senat, informando em suas próximas contas as providências tomadas;

9.7.2. remeta à 5ª Secex, no prazo de até 30 (trinta) dias, cópia dos comprovantes que demonstrem a completa restituição dos recursos devidos pela Confederação Nacional do Transporte - CNT ao Senat no que se refere à efetuação do rateio dos custos relativos ao exercício de 2007 e 2008 com a produção da Revista CNT Transporte Atual, integralmente custeada pelo Sest/Senat, conforme previsto no termo de ajuste firmado; e

9.7.3. faça constar, em todos os futuros procedimentos licitatórios, o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários, a fim de permitir a escolha adequada da modalidade licitatória e o exame da economicidade;

17. Quanto aos itens 9.7.1 e 9.7.2, foram verificados os cumprimentos no âmbito do TC 016.616/2008-0. Já o item 9.7.3, a CGU encontrou a planilha de quantitativo nos processos licitatórios que analisou, logo, também pode ser considerado atendido. (peça 5, p. 23-26).

Parecer do Controle Interno

18. A Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle – SFC, emitiu Certificado de Auditoria considerando irregulares as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade, Presidente do Conselho Nacional do Senat, e da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, Diretora Executiva Geral, regulares com ressalva as contas da Sra. Ilmara Amaral Chaves, Coordenadora de Administração e Finanças, e regulares as contas dos demais responsáveis (peça 6).

19. O Parecer do Dirigente de Controle Interno acolheu a conclusão do certificado (peça 7).

Constatações

20. Observa-se que, não obstante o parecer e o certificado do controle interno serem no sentido da irregularidade de dois responsáveis, o pronunciamento ministerial não fez referência a este fato (peça 8).

21. A Controladoria Geral da União (CGU), no Relatório de Auditoria Anual de Contas – RA 201203986, do exercício de 2011 (peça 5), apontou as seguintes falhas:

Constatações pela irregularidade das contas

a) Falhas na licitação e na execução das obras de implantação da Unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, relativas à restrição a competição no certame, a sobrepreços e superfaturamentos de serviços e ao acompanhamento deficiente do contrato (Item 1.1.2.3 do RA - peça 5, p. 65-122);

b) Repasse de recursos ao Instituto Assistencial do Transporte - RHODES para contratação de seguro corporativo aos funcionários do Sest/Senat, sem a prestação de contas e respectiva comprovação da aplicação do valor de R\$ 21.966.130,77, cuja estrutura diretiva do Instituto receptor do recurso é a mesma das referidas entidades,

configurando infringência aos princípios da segregação de funções e da impessoalidade (Item 1.1.3.2 do RA - peça 5, p. 143-167).

Constatações pela regularidade com ressalva

- c) Pagamento de horas extras com características de habitualidade (Item 1.1.1.2 do RA - peça 5, p. 29-39);
- d) Controles da entidade não permitem aferir o cumprimento de dedicação exclusiva dos dirigentes do Sest/Senat que figuram nessa mesma condição em empresas (Item 1.1.1.3 do RA - peça 5, p. 39-47);
- e) Utilização do tipo de licitação “menor preço por lote” em vez de menor preço por item em Pregão Eletrônico realizado para fins de registro de preços (Item 1.1.2.1 do RA - peça 5, p. 47-61);
- f) Utilização de Pedido de Compra em substituição do Termo de Contrato, sem a verificação das situações que facultam tal possibilidade (Item 1.1.2.2 do RA - peça 5, p. 61-65);
- g) Celebração de convênios com as Federações de transportes para o programa "Despoluir", cujo objeto não guarda correlação com a finalidade e missão institucional do Senat, bem como assunção de despesas administrativas daquelas federações, cujos controles de análise das prestações de contas se mostraram deficientes (Item 1.1.3.1 do RA - peça 5, p. 123-143).

22. Passa-se a analisar cada um dos apontamentos feitos pela Controladoria, sendo que o item seguinte reúne diversos subitens.

a) Falhas na licitação e na execução das obras de implantação da Unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, com indícios de sobrepreços e superfaturamentos de serviços (Item 1.1.2.3 do RA - peça 5, p. 65-122).

23. De início, a CGU relata o desenvolvimento do Processo Administrativo DEX-09/01238/10, cujo objetivo é a contratação de empresa especializada para fornecimento de material, mão de obra e equipamentos para construção da Unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG (peça 5, p. 65).

24. Publicou-se o Aviso de Licitação em 18/12/2010 no jornal Correio Trespontano com alcance na região sul de Minas Gerais, sendo cobrada para retirada do edital a taxa de R\$ 1.000,00 (peça 5, p. 71).

25. Esse edital foi retirado por quatro empresas sediadas em Belo Horizonte/MG. No entanto, a Comissão de Licitação recebeu os envelopes de três proponentes (peça 5, p. 71). Depois de abertos e conferidos os documentos, a Comissão adjudicou o objeto licitado à empresa Diedro Construções e Serviços Ltda., no valor de R\$ 9.051.174,18 (peça 5, p. 73).

26. Em seguida, a Diretora Executiva Geral do Sest/Senat homologou o resultado da licitação, confirmando a empresa Diedro como vencedora do certame (peça 5, p. 73).

27. No dia 17/1/2011, foram celebrados os dois contratos, do Sest e do Senat, com a Diedro, com prazo de execução de seis meses a partir da assinatura, ou seja, de 17/1/2011 a 16/7/2011 (peça 5, p. 73).

28. Para vistoria da obra foi contratada a empresa Construtora Cortein Ltda., cuja verificação inicial foi feita em 1/3/2011, tendo sido constatado que 41 dias após a assinatura do contrato, nenhum serviço havia sido medido, uma vez que a Diedro estava iniciando os trabalhos (peça 5, p. 73).

29. No dia 17/7/2011, data em que, pelo cronograma proposto, deveriam estar sendo

concluídas as obras foi firmado o Primeiro Termo Aditivo aos dois contratos, prorrogando sua vigência até 31/1/2012 (peça 5, p. 73).

30. A Construtora Cortein Ltda., fiscal do empreendimento a serviço das entidades, procedeu a oito vistorias/medições nas obras, conforme as tabelas “1 – Obras do Sest – Três Pontas/MG”, “2 – Obras do Senat – Três Pontas/MG” e “3 – Obras do Sest+Senat – Três Pontas/MG – Quadro Geral (peça 5, p. 73-77).

31. Antes de elencar as irregularidades, a CGU encerrou o relato inicial sobre a obra de Três Pontas/MG, informando que no dia 20/12/2011, com 56,82% de desembolso, que representam R\$ 5.143.088,59 do total contratado de R\$ 9.051.174,18, celebrou-se o distrato entre as entidades e a empresa Diedro, em razão de alegada “impossibilidade operacional da construtora (peça 5, p. 77).

32. Em seguida, a Controladoria lista as seguintes observações com relação ao processo licitatório e execução do contrato:

- a. Inobservância do Princípio da Publicidade comprometendo a competitividade do certame, uma vez que o aviso de licitação foi publicado em jornal de reduzida circulação no Estado de Minas Gerais;
- b. Cobrança abusiva de taxa para a obtenção do edital de licitação;
- c. Adoção de índices contábeis restritivos à competitividade na habilitação econômico-financeira do edital de licitação;
- d. Licitação com somente três construtoras de Belo Horizonte/MG;
- e. Comprometimento do Processo Licitatório pela ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos, unitários e global, no edital;
- f. Utilização na planilha orçamentária das obras do Sest/Três Pontas do parâmetro valor/área (R\$/m²) nos serviços de instalações hidráulicas, hidrossanitárias, de drenagem, de incêndio, elétricas, de comunicação, CFTV, sonorização e lógica;
- g. Celebração de termo aditivo de prorrogação de prazo sem atualização do cronograma físico/financeiro original;
- h. Falta de aplicação de sanção à Diedro por atraso na obra.
- i. Sobrepreço nas planilhas orçamentárias estimadas pelo Sest/Senat e nas planilhas contratuais da Diedro;
- j. Superfaturamento por sobrepreço nas oito medições efetuadas.

Manifestações do gestor

33. A Entidade se manifestou em relação à publicação do certame em jornal de circulação local (**item 30, “a”**), evocando o art. 5º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contrato do Senat. Acrescentou que apesar de não haver previsão em tal regulamento, publicará as concorrências cujos objetos sejam obras no Diário Oficial da União (peça 5, p. 89).

34. Posteriormente, apresentou, conforme dito anteriormente, as peças 9 e 10 ao TC 046.759/2012-3, que serão aqui utilizadas. Ao tratar do art. 5º, § 1º, do Regulamento de Licitações e Contrato do Senat, em sua defesa, listaram-se as possibilidades de publicação do edital, concluindo que qualquer das cinco formas preenche o requisito fixado em normativos próprio. (peça 9, p. 8 e 9).

35. Continua que “Pelo teor do dispositivo analisado, vê-se que a combinação entre as diversas formas de divulgação não foi disciplinada taxativamente pelo Regulamento, deixando ao alvedrio do gestor a escolha.” (peça 9, p. 8 e 9).

36. Quanto ao valor para retirada do edital (**item 30, “b”**), alega o Senat que não havia determinação ou recomendação dos órgãos de controle, incluindo o TCU, para diminuir tal valor.

Ao final, propõe reduzir essa cobrança (peça 5, p. 89).

37. Nos elementos trazidos recentemente, acrescentou que “não há qualquer disciplina quanto ao valor eventualmente cobrado pela entidade, restando também o inaplicável §5º do art. 32 da Lei n. 8.666/1993.” (peça 9, p. 9).

38. No tocante aos índices contábeis (**item 30, “c”**), a entidade discorda que seu uso resultaria em restrição aos possíveis participantes do certame. Pelo contrário, segundo os responsáveis, reduzir o número de participantes habilitados está distante de ser interpretado como um pedido extravagante, desnecessário ou que possa ferir os princípios que regem as licitações, trata-se de medida preventiva, com o intuito de evitar danos à entidade no tempo futuro (peça 5, p. 91).

39. Nas justificativas posteriores, argumenta, em suma, que os índices contábeis para habilitação econômico-financeira usualmente adotados no mercado é muito relativa, depende, por exemplo, da região, do objeto a ser licitado e da esfera do ente político. Por fim, afirma que não houve utilização desarrazoada (peça 9, p. 10).

40. No que se refere à participação de três proponentes de Belo Horizonte/MG na concorrência em tela (**item 30, “d”**), o Senat alega que justificar isso foge as faculdades da entidade e continua:

Não existe previsão nos normativos da instituição ou qualquer registro de recomendação/determinação por parte dos órgãos de controle para a suspensão ou cancelamento do certame quando da ocorrência de eventos dessa natureza. Nem sequer pode ser considerado como evento incomum, quando as licitações forem preenchidas por empresas concorrentes do mesmo estado, em especial quando a sede das empresas é próxima ao local da prestação do serviço (peça 5, p. 91).

41. Quanto à ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos, unitários e global, no edital (**item 30, “e”**), em resposta à CGU, o Senat alega que não havia orientação nesse sentido. Até que, em janeiro de 2011, por meio do Acórdão 7.514/2010-TCU-2ª Câmara, a entidade foi notificada e vem empregando os critérios (peça 5, p. 93). Na defesa inserida no presente processo, afirma que a Súmula 259 baseia-se no art. 40, X, da Lei 8.666/93, que não se aplica ao Sest/Senat, e o Acórdão 7.514/2010-TCU-2ª Câmara apenas orientou e não determinou a entidade no sentido da adoção do citado critério (peça 9, p. 7-8).

42. No que tange à utilização na planilha orçamentária das obras do Sest/Três Pontas de parâmetro considerados genéricos (serviços de instalações hidráulicas, hidrossanitárias, de drenagem, de incêndio, elétricas, de comunicação, CFTV, sonorização e lógica) (**item 30, “f”**), a entidade afirma que:

O parâmetro foi utilizado conforme orçamento elaborado pelo engenheiro responsável. Em que pese não constar daquelas planilhas, o detalhamento dos materiais pode ser constatado na planilha de composição unitária de produtos, entregue em momento anterior a esta equipe de auditoria. O setor responsável já foi alertado sobre tal inadequação que não ocorrerá nos futuros certames dessa natureza. (peça 5, p. 93)

43. Na peça de defesa, o responsável argui que não se valeu de composição de custo genérica no caso em exame e apresenta o “Memorial Descritivo”, que padroniza, segundo ele, as obras de construção (peça 9, p. 6 e 22-41).

44. Sobre a celebração do termo aditivo de prorrogação de prazo sem atualização do cronograma físico/financeiro original (**item 30, “g”**), a entidade alega que “a alteração do cronograma físico-financeiro foi apresentada pela contratada, porém não foi pensada ao processo.” Em seguida, entregou a documentação à CGU (peça 5, p. 93).

45. Em relação à falta de aplicação de sanção à empresa contratada, por atraso na obra

(item 30, “h”). O Senat respondeu que “Até o presente estágio do distrato não foi aplicada sanção de caráter financeiro.” (peça 5, p. 95).

46. No tocante ao sobrepreço identificado pela CGU nas planilhas orçamentárias estimadas pelo Sest/Senat e nas planilhas contratuais da Diedro, que após os cálculos resultaram, respectivamente, em R\$ 1.746.552,02 e R\$ 1.940.795,12 (item 30, “i”) (peça 5, p. 81-83), o gestor afirma que a Tabela Sinapi, referencial utilizado para os cálculos, não se aplicava à Entidade à época da licitação em pauta, mas que passou a ser utilizada com as orientações do Acórdão 7.514/2010-TCU - 2ª Câmara. Também argumenta que o sobrepreço calculado tendo por base amostras causa variação dos valores para baixo ou para cima (peça 5, p. 93).

47. Em relação ao superfaturamento apontado nas medições (item 30, “j”), defende que os valores de superfaturamento são diferentes dos apontados em outro momento. Alega que a empresa contratada para acompanhar a obra fazia as medições e os valores pagos correspondem ao quantitativo de material empregado. Registra novamente que não fazia uso da Tabela Sinapi (peça 5, p. 95).

Análise

48. Quanto ao item 30 “a” e “b”, conforme listado no início dessa instrução, o Sest/Senat foi submetido à auditoria de conformidade em 2012, provocada pela Solicitação do Congresso Nacional - SCN (TC 018.863/2012-4). A amostragem dos processos licitatórios baseou-se no pedido feito na SCN, mas foram incluídos cinco editais, cujos objetos eram obras, em razão da materialidade. Portanto, eram editais semelhantes ao analisado pela CGU.

49. Ressalta-se que não foram verificados os atos dos processos licitatórios, tampouco a execução dos contratos, mas sim as disposições contidas nos editais, com objetivo de aperfeiçoá-los. A partir dessa análise, constatou-se que tanto a divulgação do edital em jornal local quanto à cobrança abusiva por sua retirada também foram objetos de observações naquela auditoria. Desse modo, reproduz-se a seguir os excertos do Voto do Relator e as determinações do Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário.

15. Acerca da divulgação das licitações para construção das unidades do Sest/Senat, a equipe de fiscalização registrou que os editais de concorrência foram publicados apenas em jornal de circulação local, não havendo comprovação de que tenham sido utilizados outros meios. Aponta, também, a incoerência entre os veículos escolhidos e o fato de que todas as empresas participantes dos certames são sediadas em Belo Horizonte/MG e nenhuma delas nas localidades em que foram publicados os anúncios.

16. A publicação de editais em jornal de circulação local é o parâmetro mínimo de publicidade fixado nos Estatutos do Sest e do Senat. Para ampliar a competitividade e a vantajosidade das propostas, os próprios regulamentos aludem à divulgação em jornal nacional ou no Diário Oficial da União, a fim de ampliar a área de competição, de acordo com as características do objeto licitado. A despeito do valor elevado dos serviços contratados, de mais de sessenta milhões de reais, essa precaução não foi observada nos casos em exame. Assim, embora não tenha ocorrido uma irregularidade *stricto sensu*, a preservação do interesse da entidade contratante reclama que sejam incrementados os mecanismos de divulgação.

6. Quanto ao preço do edital, embora o Regulamento de Licitações das entidades não estabeleça limite máximo, é de se ponderar que o valor fixado pelo licitante deve ser objetivamente justificado, sob pena de criar empecilho à participação de possíveis interessados. A declaração do Responsável de que a cobrança de R\$ 1.000,00 pelos Editais 5/2008, 2/2009, 4/2009, 9/2009 e 4/2010 visou a compensar os custos dessas licitações não foi acompanhada de parâmetros objetivos que permitissem identificar os custos a serem diluídos. Ademais, a finalidade invocada não se sustenta, pois a função do procedimento licitatório não é a geração de receita, mas sim a seleção da proposta mais vantajosa para a entidade, conforme se lê no art. 2º do RLC.

7. Conforme precedentes indicados no Relatório (Acórdãos 10.992/2011 - 2ª Câmara, 354/2008

- Plenário e 3.056/2008 - 1ª Câmara), a jurisprudência desta Corte considera restritiva à competitividade a cobrança por editais em valor superior ao da reprodução gráfica.

50. Dessa análise resultaram as seguintes determinações:

9.1. determinar aos Conselhos Nacionais do Serviço Social do Transporte e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte que, em futuros procedimentos licitatórios, abstenham-se de:

9.1.1. cobrar, pela retirada do edital de licitação, preço superior ao da reprodução gráfica, por prejudicar o princípio da competitividade do certame e, conforme jurisprudência deste Tribunal consubstanciada nos Acórdãos 10.992/2011 - 2ª Câmara, 354/2008 - Plenário e 3.056/2008 - 1ª Câmara;

9.1.2. exigir a comprovação do pagamento de taxa de retirada do edital como requisito de habilitação do licitante, uma vez que esse requisito não é previsto pelo art. 12 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sest/Senat;

9.2. recomendar aos Conselhos Nacionais do Serviço Social do Transporte e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte que:

9.2.1. na divulgação de suas licitações, utilizem mais de um dos meios de divulgação arrolados no § 1º do art. 5º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sest/Senat, em especial o Diário Oficial da União, de forma a ampliar a competitividade nesses certames, de acordo com a materialidade e especificidade do objeto licitado e extensão do mercado fornecedor.

51. Como se nota a publicação do edital em jornal local e a cobrança abusiva para a retirada da documentação foram encontradas em seis editais, somando-se os cinco analisados na auditoria do TCU e mais um verificado pela CGU, em anos diferentes 2008, 2009 e 2010, demonstrando ser uma prática nas licitações de obras da Entidade.

52. Por fim, destaca-se que tais condições no edital podem ter sido a causa da presença de apenas três licitantes no certame das obras de Três Pontas/MG. Diante das determinações e recomendações expedidas, não se vislumbram novas providências por parte desta Corte de Contas.

53. Quanto aos índices contábeis (**item 30, “c”**), segundo a CGU, o Edital de Licitação da Concorrência 8/2010 exigia no item 5.3.1 que a proponente deveria demonstrar sua boa situação financeira mediante os seguintes índices contábeis:

- i. Índice de Liquidez Corrente (ILC) maior ou igual a 1,5;
- ii. Índice de Endividamento Geral (IEG) menor ou igual a 0,50;
- iii. Índice de Liquidez Geral (ILG) maior ou igual a 1,5.

54. O Regulamento de Licitações e Contratos do Senat, art. 12, dispõe que:

Art. 12 - Para a habilitação nas licitações poderá, observado o disposto no parágrafo único, ser exigida dos interessados, no todo ou em parte, conforme se estabelecer no instrumento convocatório, documentação relativa a:

III - qualificação econômico-financeira:

- balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, ou balanço de abertura no caso de empresa recém-constituída, que comprovem a situação financeira da empresa, através do cálculo de índices contábeis previstos no instrumento convocatório.

55. De início, o confronto daquilo que foi aplicado no edital e a previsão do Regulamento não demonstra impropriedade, pois a norma é ampla ao estabelecer “cálculo de índices contábeis”. Na Lei 8.666/93, não há definição de quais índices devem ser usados, muito menos, os valores de cada um, porém as disposições contidas no Art. 31, § 5º, orientam que:

A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de

índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

56. Com intuito de demonstrar que os índices estabelecidos pelo Sest/Senat não são usuais, a Controladoria elaborou uma tabela (peça 5, p. 99) contendo os índices utilizados em diversos editais, inclusive o modelo padrão da Advocacia-Geral da União - AGU, em que os índices ILC e ILG utilizados são menores do que os empregados na presente licitação e nos editais avaliados nenhum emprega o IEG.

57. O TCU também não estabelece esses índices, mas analisa em cada caso concreto se eles são razoáveis. No Acórdão 4.606/2010-TCU-2ª Câmara, o ILC igual ou superior a 2,5 foi considerado acima do razoável “uma vez que acima de 1 já é indicativo de que a empresa se encontra em situação de cumprir suas obrigações de curto prazo.” Da mesma forma, no Acórdão 326/2010-TCU-Plenário, o mesmo índice igual ou superior a 2 também foi considerado elevado.

58. Assim, conforme já decidiu o TCU em outros processos, “não há vedação para a utilização de índices contábeis como parâmetro de qualificação econômico-financeira de licitante”. No entanto, os valores desses índices devem vir precedidos de fundamentação, constante do processo licitatório, que leve em consideração aspectos contábeis, econômicos e financeiros, assim como a realidade do mercado, revelando-se razoáveis em relação à natureza do objeto licitado, em observância ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93. Além dos precedentes mencionados anteriormente, citam-se outros: Acórdão 2.028/20206-1ª Câmara e 778/2005, 308/2005, 1.140/2005, 1.926/2004, 247/2003, 268/2003 e 112/2002, todos do Plenário.

59. O responsável pelo Senat alega que “apesar da legislação não impor um valor certo, e nem ter sido instado anteriormente pelos órgãos de controle quanto à modificação de tal prática, o Sest/Senat se coloca em prontidão para aplicar outros parâmetros” (peça 5, p. 91).

60. Concorde-se que o estabelecimento de índices é relativa, conforme defende o responsável. Por isso que, quando se pretende definir índices não usuais ou de valores acima do comumente empregado, deve-se fundamentar tal decisão, por exemplo, mediante uma pesquisa semelhante à confeccionada pela CGU ou ainda conforme as orientações reproduzidas a seguir, retiradas do Acórdão 932/2013-TCU-Plenário, em que foram exemplificados tais parâmetros:

14. Estão corretos os justificantes quando afirmam que a Instrução Normativa 5/1995 do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) não é exigível de prefeituras municipais. Todavia, não se pretende que tal IN seja entendida como norma de cumprimento obrigatório pela Prefeitura. A mesma é apenas uma referência de critérios aceitáveis para a qualificação econômico-financeira de empresas. Da mesma forma, a publicação “Maiores e Melhores da Revista Exame”, também citada na instrução anterior, é igualmente apenas uma referência de critérios aceitáveis para a qualificação econômico-financeira de empresas.

15. Tais referenciais se prestam a revelar a incompatibilidade da exigência formulada no Edital com os parâmetros de mercado e com a prática da administração pública. De fato, segundo a publicação mencionada (que fornece parâmetros de mercado), a média dos índices de Liquidez Geral e de Endividamento Geral das empresas do setor da indústria da construção foi de 1,5 e 0,478, respectivamente. Já a mencionada IN MARE-GM 5/1995 (que revela a prática da administração pública federal) estabelece como requisito para a comprovação da boa situação financeira da empresa índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente superiores a 1,0, sequer prevendo a possibilidade de exigência de Grau de Endividamento Máximo.

61. Verifica-se que, com base na pesquisa feita no âmbito do Acórdão supracitado, os parâmetros utilizados pelo Senat discrepam dos usuais, em especial os usados pela administração pública. O ILC está na média da pesquisa de mercado, mas acima do que se exige na administração pública. O IEG está acima da média de mercado e não é usual na administração pública. O ILG não

foi mencionado na pesquisa de mercado, mas se encontra também acima do praticado na administração pública. Diante disso, a obrigação dos responsáveis pelo Senat era fundamentar aplicação desses índices, com pesquisas ou outros referenciais.

62. Assim, quando da proposta de mérito, sugere-se determinar ao Senat que, em futuros processos licitatórios, fundamentem o uso de índices contábeis pouco usuais ou de valores acima dos normalmente praticados, a exemplo daqueles definidos pela IN MARE-GM 5/1995, em observância ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/93, de aplicação subsidiária e os Acórdãos 2.028/20206-TCU-1ª Câmara, 4.606/2010-Segunda Câmara e 932/2013, 326/2010, 778/2005, 308/2005, 1.140/2005, 1.926/2004, 247/2003, 268/2003 e 112/2002, todos do Plenário.

63. No que se refere à participação de três proponentes de Belo Horizonte/MG na concorrência 8/2010 (**item 30, “d”**), as principais causas parecem ter sido a divulgação do certame apenas em jornal local e a cobrança abusiva pela retirada do edital, conforme analisado em itens anteriores. Espera-se que as determinações/recomendações emitidas nos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário incrementem os meios de divulgação utilizados pelo Senat. Em razão disso, não são necessárias outras providências por parte do Tribunal.

64. No que tange à ausência de critérios de aceitabilidade de preços (**item 30, “e”**), a alegação de que não havia regramento não deve prosperar, uma vez que a entidade vem realizando diversas obras desde 2002. Desse modo, os responsáveis devem sempre almejar melhorias na elaboração do edital. Em pesquisa no site do TCU, é possível encontrar determinações semelhantes a entidades que compõem os serviços sociais autônomos, com datas anteriores à publicação do edital, a título de exemplo, mencionam-se os Acórdãos 1.076/2006-TCU-2ª Câmara e 1.849/2008-TCU-Plenário.

65. Aliás, como bem observou a CGU, o assunto foi pacificado pelo Tribunal, na súmula 259/2010, a qual dispõe:

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

66. Essa súmula foi publicada por intermédio do Acórdão 1.380/2010-TCU-Plenário, em 23/7/2010, logo, antes da publicação do Aviso de Licitação de 18/12/2010.

67. Importante esclarecer que a alegação da inaplicabilidade da Lei 8.666/1993 e da Súmula é assunto resolvido na jurisprudência deste Tribunal. Sabe-se que os serviços sociais autônomos possuem regramento próprio de licitação e contratos, a Decisão 907/1997-TCU-Plenário sedimentou entendimento no sentido de que: “as entidades que compõem o ‘Sistema S’ não estão vinculadas ao estrito cumprimento da Lei 8.666/1993”. No Voto do Acórdão 3.454/2007-TCU-1ª Câmara é possível extrair o seguinte entendimento:

A exigência de que o Estatuto das Licitações e Contratos seja observado por entidades do Sistema “S” pode ser justificada em duas hipóteses: ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade ou dispositivo, do mesmo regulamento, que contrarie os princípios gerais da Administração Pública e os específicos relativos às licitações e os que norteiam a execução da despesa pública.

68. Quanto às súmulas, se as decisões do TCU são aplicáveis aos serviços sociais autônomos, então, a consolidação de reiteradas decisões (súmulas) também são a eles direcionadas, desde que atenda ao exposto no item precedente.

69. Acrescenta-se ainda o Acórdão 7.514/2010-TCU- 2ª Câmara, citado na defesa do responsável, que trata da prestação de contas do Sest/CN de 2003, o qual alerta ao Sest/CN:

9.4.4. nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é

obrigação de qualquer gestor da coisa pública, e atende ao disposto no Enunciado 259 da Súmula da Jurisprudência do TCU.

70. Assim, conclui-se que o responsável deveria ter definido o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos. Todavia, deixa-se de se fazer nova determinação.

71. Em relação ao uso de unidades genéricas na planilha orçamentária (**item 30, “f”**), deve-se destacar que esse processo de contas é relativo ao Senat, mas a falha relatada pela CGU refere-se à planilha orçamentária do Sest. Mesmo assim será feita a análise, a qual será aplicada ao Sest e Senat, pois as duas entidades trabalham de forma integrada.

72. Preliminarmente, o responsável reconhece a falta de detalhamento dos itens, não atendendo, dessa maneira, a Súmula TCU 258/2010, a qual dispõe:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

73. Em seguida, ele argumentou que o “Memorial Descritivo” contém detalhamento suficiente (peça 9, p. 6).

74. Na verdade, o Memorial deve compor o projeto. Já a planilha orçamentária deve refletir o orçamento detalhado de ambos (memorial e projeto), com custos unitário e global. Na planilha orçamentária do Sest, que consta do Relatório de Auditoria, peça 5, p. 81, percebe-se itens amplos, como: Segurança, Incêndio, Instalações de Incêndio. Essa situação demonstra planejamento deficiente da obra, que não proporciona condições adequadas para escolha da proposta mais vantajosa durante o certame.

75. Esse caso é recorrente e foi analisado no âmbito TC 009.887/2004-0, cujo Acórdão 7.514/2010-TCU-2ª Câmara alertou a Entidade sobre a situação da seguinte forma:

9.4.1. nos termos do Enunciado 258 da Súmula da Jurisprudência deste TCU, "as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante o uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

76. Quanto à ausência de atualização do cronograma físico/financeiro (**item 30, “g”**), essa documentação, como destaca a Controladoria, deveria estar expressamente mencionada no termo aditivo e inserida no processo. Sem tal cronograma a contratante fica sem parâmetros para aferir a evolução da obra e, se necessário, agir de forma preventiva para evitar atrasos ou problemas futuros.

77. Ressalta-se que com isso a Entidade não cumpriu o que preceitua o art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senat, que diz:

Art. 29 - As alterações contratuais por acordo entre as partes, desde que justificadas, e as decorrentes de necessidade de prorrogação, constarão de termos aditivos.

78. Ante o exposto, quando da proposta de mérito, sugere-se determinar ao Senat que em futuros processos licitatórios de obras abstenha-se de celebrar termos aditivos desprovidos da atualização do cronograma físico/financeiro, a exemplo do identificado no Edital de Concorrência 8/2010, em respeito ao art. 29 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senat.

79. Em relação ao distrato (**item 30, “h”**) com a empresa Diedro e a consequente aplicação de sanção, a Controladoria não encontrou no processo de licitação documento da contratante solicitando esclarecimento a respeito do atraso da obra (peça 5, p. 86).

80. A CGU colacionou trechos do Edital de Concorrência 08/10 e dos contratos firmados,

os quais estão reproduzidos abaixo:

- a) Edital de Concorrência nº 08/10 - Capítulo 6 - Da Proposta de Preços

6.7. Expressar prazo de execução da obra não superior a 06 (seis) meses.

6.8. Cronograma físico-financeiro, pelo qual a licitante se propõe a executar a obra, obedecendo ao disposto no item 6.7;

- b) Cláusulas contratuais:

Cláusula Décima Segunda — Da Inexecução e Rescisão Contratual:

A inexecução total ou parcial, pela CONTRATADA, do previsto neste Contrato, dará ao CONTRATANTE o direito de considerá-lo rescindido, mediante prévia notificação, independentemente de qualquer providência judicial ou extrajudicial, sujeitando-a às sanções previstas, garantida prévia e ampla defesa em processo administrativo, especialmente se houver:

(...)

- descumprimento do prazo e condições previstos no presente instrumento.

Parágrafo Primeiro — Além das condições estipuladas no caput, ante a falta de interesse do CONTRATADO na continuidade da prestação de serviços, caberá rescisão contratual do presente instrumento, desde que mediante prévia notificação de 30 (trinta) dias, sendo assegurado ao CONTRATANTE o direito de distratar o presente instrumento no todo ou em parte, a qualquer momento sempre que julgar pertinente.

81. De acordo com o relato inicial feito pela CGU, os contratos foram assinados em 17/1/2011, com prazo de execução de seis meses (peça 5, p. 73). Em 17/7/2011, firmou-se o Primeiro Termo Aditivo, prorrogando a vigência dos contratos até 31/1/2012. No final de 2011, celebrou-se o termo de distrato. As medições feitas pela empresa responsável por acompanhar as obras indicam que durante quase doze meses de execução, os desembolsos alcançaram 56,82% do total.

82. Frisa-se que mesmo com o notório atraso do início da execução e a necessidade de se dobrar o prazo para execução das obras, tudo acompanhado pela empresa responsável pelas medições da execução, o Senat não notificou a contratada.

83. Com efeito, apresentam-se falhas no acompanhamento da obra, agravados pela omissão do gestor em não aplicar sanções à empresa contratada, diante de violação dos dispositivos contratuais.

84. Propõe-se, ante o exposto, determinar ao Senat que adote providências para aplicação das sanções cabíveis à empresa contratada em relação ao atraso das obras, consoante o disposto na cláusula décima segunda do contrato.

85. No que se refere ao sobrepreço (item 30, “i”), antes de tratar desse tema, registra-se que o argumento de que o referencial do Sinapi/Sicro não era aplicado à época da orçamentação não deve ser aceito. A defesa apresentada posteriormente seguiu a mesma linha de argumentação, no sentido de que o teor da LDO refere-se ao Orçamento da União e não se aplica aos serviços sociais autônomos. Acrescentou que o método utilizado foi o Custo Unitário Básico (CUB) (peça 9, p. 4-6).

86. Cabe mencionar que este Tribunal vem utilizando o sistema Sinapi por ser uma referência válida para avaliação de preços de mercado nos diversos tipos de obras, como se pode depreender da leitura dos Acórdãos 382/2002-TCU-2ª Câmara e 123/2002-TCU-Plenário. Por sua vez, com o advento da Lei. 10.524, de 25/7/2002 (LDO de 2003), o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi passou a ser referência obrigatória para empreendimentos de engenharia executados com recursos da União, ficando determinado que os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com tais recursos não poderiam exceder

em mais de 30% (trinta por cento) aqueles constantes no Sinapi. Inclusive esse referencial foi utilizado no âmbito do TC 009.887/2004-0, relativo às contas de 2003, que originou o Acórdão 7.514/2010-TCU-2ª Câmara, e nos demais processos de contas reabertos de 2004 a 2005.

87. Como se trata de obra de engenharia, que, segundo a CGU, apresentou indício de sobrepreço na planilha de orçamentação estimada pelo Sest/Senat e de contratação, com uso de amostragem e referencial Sinapi, encaminhou-se do processo à unidade técnica especializada em fiscalização de obras do Tribunal, a SecobEdif, para emissão de parecer a respeito das observações feitas pela CGU e das ponderações do Senat, da mesma forma que se procedeu nos processos de contas relativos ao período de 2003 a 2005, bem como a Tomada de Contas Especial do exercício de 2002.

88. Ressalta-se que, além do sobrepreço, a Controladoria apontou o superfaturamento dos preços praticados no valor de R\$ 232.711,55 na obra do Sest e de R\$ 1.152.550,60 na obra do Senat (item 30, “j”) (peça 5, p. 83).

89. A CGU informou que fez as compensações de subpreços eventualmente encontrados e utilizou a Tabela Sinapi/MG de janeiro de 2011. Os resultados da análise estão consolidados em duas tabelas, a primeira se refere à obra do Sest e a segunda do Senat (peça 5, p. 83 a 87).

90. Em relação ao superfaturamento apontado nas medições realizadas pela CGU, semelhante à análise precedente, verifica-se a necessidade de parecer a ser emitido pela unidade técnica especializada em fiscalização de obras, por exigir conhecimentos específicos, para que ela possa se pronunciar sobre a compatibilidade entre os valores dos itens utilizados na obra e os praticados no mercado e, ainda, os indícios de superfaturamento.

91. Na análise empreendida pela SecobEdif (peça 69, p. 1-6), confirmou-se o superfaturamento verificado pela CGU, contudo em valores ligeiramente menores.

92. Avaliou-se, pela análise das tabelas de preços, que o montante de sobrepreço apontado pela CGU na obra do Senat, em Três Pontas/MG, deveria sofrer pequena redução para R\$ 1.808.994,47 (data base janeiro/2011), conforme exposto no anexo 1 da instrução (peça 69, p. 7-19), ao invés dos R\$ 1.825.068,76, originalmente apurados pela CGU.

93. Quanto ao superfaturamento, o valor inquinado deve ser de R\$ 1.151.741,57 (data base janeiro/2011) ao invés dos R\$ 1.152.550,60, originalmente apontados pela CGU.

94. Essas diferenças decorrem do fato de a CGU ter escolhido, como fonte de referência para alguns de seus preços paradigmas, as composições do Sinapi que não integram o banco de dados “Caixa Referencial”, enquanto foram encontradas, em alguns casos, composições tecnicamente equivalentes do banco “Caixa Referencial” com preços distintos das composições escolhidas pela CGU. Reputam-se essas composições oriundas do Banco de Dados “Caixa Referencial” como mais adequadas tecnicamente, conforme descrito na instrução da Secob (peça 69, p. 6).

95. Entendeu-se que as composições integrantes do banco de dados “Caixa Referencial” devem ter a primazia na análise de preços de uma obra pública, em virtude do exposto no subitem 9.1.1 do Acórdão 1.736/2007-TCU-Plenário.

96. No tocante à obra do Sest, entendeu-se que a análise da CGU não necessita correções, restando o sobrepreço apontado de R\$ 277.706,28 (data base janeiro/2011) e de superfaturamento: R\$ 232.711,25.

97. Cabe destacar que a entidade juntou ao processo, após manifestação do SecobEdif, documento contestando a análise da área técnica (peça 72).

98. Neste documento, a entidade desqualifica a análise da SecobEdif, alegando, em resumo, que o Sinapi não se aplica às obras administradas pelo Sistema S.

99. Tais alegações não devem ser aceitas, haja vista as análises feitas nos itens 86-88, desta instrução.

100. Diante do exposto, propõe-se diligenciar a entidade, com objetivo de que esclareçam os fatos apontados como irregulares.

19.2) Repasse de recursos ao Instituto Assistencial do Transporte - RHODES para contratação de seguro corporativo aos funcionários do Sest/Senat, sem a prestação de contas e respectiva comprovação da aplicação do valor de R\$ 21.966.130,77, cuja estrutura diretiva do Instituto receptor do recurso é a mesma das referidas entidades, configurando infringência aos princípios da segregação de funções e da impessoalidade (item 1.1.3.2).

101. A CGU informou que o Senat repassou recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes - Rhodes, CNPJ 01.157.249/0001-78, criado em 2/4/1996, como entidade privada assistencial e sem fins lucrativos, tendo por objetivo oferecer seguro coletivo aos seus associados, empregados do Sest e do Senat, cujo responsável é o Presidente dos Conselhos Nacionais do Sest/Senat e da Confederação Nacional do Transporte.

102. Segundo a Controladoria, o Instituto foi criado pelo Ato PRE-CN/SEST/SENAT 039/96, de 28/5/96, por meio do qual o Presidente dos Conselhos Nacionais do Sest e do Senat fixa e autoriza os descontos dos percentuais relativos aos prêmios, conforme o artigo 1º do referido ato, não havendo outro instrumento de criação e vinculação do Rhodes com o Sest/Senat:

Art. 1º - Autorizar, nos termos do Artigo 14º do Estatuto Social, *ad referendum* do Conselho Nacional do Sest e do Senat, os seguintes percentuais para usufruto dos benefícios do INSTITUTO ASSISTENCIAL DO TRANSPORTE - RHODES.

Desconto sobre o salário dos funcionários: 1,5%

Subsídio Patronal: 3,962%

103. A CGU menciona o Manual de Organização Sest/Senat, que apresenta os benefícios oferecidos pelo Rhodes:

- Programa de Apoio ao Trabalhador: trata-se de um seguro para caso de infortúnio, em que o associado perca em caráter permanente sua capacidade para o trabalho, devidamente comprovada, pelo qual receberá o montante de R\$ 50.000,00 para que possa organizar sua vida pessoal diante da sua incapacidade laboral.

- Programa de Apoio à Família do Trabalhador: trata-se de um seguro para o caso de falecimento do associado, possibilitando que sua família disponha de um apoio financeiro que lhe permita reorganizar-se diante de tal infortúnio. O valor, nesta modalidade, também é de R\$ 50.000,00.

- Programa de Apoio Financeiro: possibilita a realização de empréstimo pessoal ao associado (ainda não disponível).

104. A Controladoria solicitou informações sobre o Instituto à Superintendência de Seguros Privados (Susep). Por conseguinte, a Superintendência informou que apenas as empresas seguradoras, empresas de previdência privada aberta, empresas de capitalização e corretoras de seguro são obrigadas a encaminhar pedidos de registro à Susep. A Superintendência destacou, ainda, que não realiza acompanhamento de preços de mercado, dado que as seguradoras são livres para fixar seus preços. Acrescentou que há uma apólice cujo estipulante é o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat (peça 5, p. 149).

105. Com base nos dados fornecidos pela Susep, a CGU verificou que o Instituto recebeu pró-labore pago pela Seguradora contratada (peça 5, p. 149).

106. Os responsáveis pelo Sest/Senat informaram os valores transferidos no período de 2004 a 2011 ao Rhodes, os quais totalizam R\$ 26.630.055,71 (peça 5, p. 150-151).

107. A Susep informou os valores pagos pelo Rhodes à Nationwide Marítima, atual Vida Seguradora S.A. Com isso, a CGU comparou os valores repassados ao Rhodes pelo Sest/Senat e os pagos pelo Instituto, concluindo, que foram repassados ao Rhodes montantes bem superiores aos que ele pagou à Seguradora (peça 5, p. 151-159).

108. A CGU enfatiza que os repasses registrados na conta contábil “Obrigações Patronais” não possuem prestação de contas adequada. (peça 5, p. 159).

109. Ademais, a Controladoria afirma que, desde outubro de 2009, o Rhodes vem fazendo o pagamento direto de seguros aos seus beneficiários, tendo sido informado nove pagamentos realizados, totalizando R\$ 550.000,00. Considerando a informação da Susep que inexistente contrato registrado para tal fim naquela entidade, evidencia-se que o Instituto pode estar atuando no mercado como seguradora, sem registro na Superintendência, contrariando normativos do órgão regulador do segmento de seguros.

110. Esse aspecto é evidenciado pelas normas da Susep, em especial os artigos 74 e 78, do Decreto Lei 73/1966, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros, os quais estabelecem:

Art. 74. A autorização para funcionamento será concedida através de Portaria do Ministro da Indústria e do Comércio, mediante requerimento firmado pelos incorporadores, dirigido ao CNSP e apresentado por intermédio da SUSEP.

(...)

Art. 78. As Sociedades Seguradoras só poderão operar em seguros para os quais tenham a necessária autorização, segundo os planos, tarifas e normas aprovadas pelo CNSP.

111. Posteriormente ao período de auditoria, o Instituto forneceu seu estatuto social e planilha consolidada contendo receitas e despesas. De acordo com a CGU, tal planilha não pode ser acatada por apresentar divergência em relação aos valores disponibilizados pelo Sest/Senat.

112. Na defesa apresentada pelo Sr. Clésio Soares de Andrade, por intermédio da peça 10, que se contrapõe às constatações da CGU, há o detalhamento da origem do Instituto Assistencial do Transporte (Rhodes), contendo Ata da Assembleia Geral que lista 37 entidades componentes do Conselho de Representantes da Confederação Nacional do Transporte (CRCNT) (peça 10, p. 9).

113. Acrescenta que após a deliberação, o Presidente assinou a Resolução Normativa CR/CNT 20/96, que criou o Instituto e aprovou o Estatuto. (peça 10, p. 9).

114. Naquela ocasião, baseando-se no art. 30 do Estatuto Social do Instituto, era desnecessário eleger membro do Conselho Deliberativo, já que a composição seria idêntica ao CRCNT (peça 10, p. 9). Diferentemente, o Conselho fiscal foi eleito, conforme a ata anexa (peça 10, p. 12).

115. Afirma que o Rhodes é composto e administrado pelas entidades que compõe a CNT e não há convênio ou outro instrumento similar que ampara as transferências realizadas ao Instituto. (peça 10, p. 12).

116. Continua a dizer que o Instituto faz parte do próprio Sistema CNT, não faz sentido, salvo melhor juízo, buscar outra entidade para tratar da elaboração e gestão de planos assistenciais, de qualquer natureza, e para firmar convênios com entidades de assistência médica, seguro e previdência privada em benefício (peça 10, p. 12).

117. Em relação à ausência de prestação de contas dos recursos repassados ao Rhodes, o responsável alega que o Conselho de Representantes é exatamente o mesmo que compõe o Instituto, ou seja, a CNT e suas afiliadas, nesse caso, inclui o Sest e o Senat (peça 10, p. 13). Menciona as fontes de renda com base no art. 7 da Lei 8.706/1993. Destaca, ainda, que o vínculo entre o Rhodes e o Senat advém da própria criação e forma de administração, portanto não há necessidade de

prestação de contas (peça 10, p. 14).

Análise

118. Mesmo diante do relato sobre a criação do Instituto, não se identificou qual a fundamentação legal para esse feito. Se o Instituto não presta contas, resta esclarecer de que forma o Senat acompanha, monitora ou verifica o desempenho e a gestão dos recursos públicos que são repassados em prol dos indivíduos que aderiram ao Instituto.

119. Dessa forma, não obstante a informação de que a área de pessoal realiza procedimentos de análise e liberação de pagamentos em relação ao Instituto (peça 5, p. 161), faltou esclarecer de que forma isso é realizado, se por meio de relatórios gerenciais ou outro mecanismo de controle. Além disso, não consta nos autos: o estatuto social, os atos de criação ou o manual de que tratam o relatório da CGU.

120. Destaca-se, também, que o exercício da função de Presidente do Instituto pela mesma pessoa que comanda o Conselho Nacional do Sest/Senat e a Confederação Nacional dos Transportes aparenta gerar conflito de interesse e ausência de segregação de função. Apesar da existência do Conselho Deliberativo e Fiscal.

121. Nota-se que a grande discussão gira em torno dos valores repassados e a respectiva comprovação de seu uso. Todavia as informações fornecidas pelo Sest/Senat e o Instituto estão incompatíveis, o que levou a Controladoria não acatar a planilha consolidada das despesas do Instituto Rhodes (peça 5, p. 165).

122. Assim, sugere-se diligenciar o Sest/Senat para que:

- a. forneça cópia dos normativos que regem a relação entre o Sest/Senat e o Instituto Rhodes, tais como: Ato do Conselho, Portarias, Manuais, estatuto social etc.;
- b. informe quais são os serviços prestados pelo Instituto Rhodes;
- c. informe se o Instituto Rhodes presta serviço a outros grupos ou apenas ao Sest/Senat;
- d. esclareça de que forma foram analisados os serviços prestados pelo Instituto Rhodes, no período de 2004 a 2011;
- e. apresente as atas de reuniões entre o Sest/Senat e o Instituto, caso existam;
- f. disponibilize as prestações de contas do Instituto e os respectivos pareceres e homologações feitas no âmbito do Sest/Senat, caso existam;
- g. informe as auditorias externas aplicadas ao Rhodes, em especial as realizadas por integrantes do Sest/Senat, caso existam;
- h. encaminhe os resultados das pesquisas de satisfação dos serviços prestados pelo Instituto Rhodes, caso existam;
- i. forneça o endereço para atendimento dos usuários do Instituto Rhodes a estrutura de apoio ao Sest/Senat, detalhando se o Instituto possui site, escritórios em outros estados, quantidade de funcionários etc.
- j. preencha a tabela abaixo com os seguintes dados relativos ao Instituto Rhodes:

	2010	2011
Receita Sest/Senat		
Receita funcionários		
Discriminar outras		
Total		
Despesa com seguros		

Despesa de administração		
Discriminar outras		
Total		

19.3) Celebração de convênios com as Federações de transportes para o programa “Despoluir”, cujo objeto não guarda correlação com a finalidade e missão institucional do Senat, bem como assunção de despesas administrativas daquelas federações, cujos controles de análise das prestações de contas se mostraram deficientes (Item 1.1.3.1 do RA).

123. A CGU analisou convênio entre Senat/CN e as Federações de Transporte, cujo objeto é Cooperação Técnica de Natureza Financeira com a finalidade de cobrir custos administrativos para acompanhamento do Projeto Despoluir, custos com a contratação de pessoal técnico para operação do projeto e custos de manutenção da operação dos veículos e equipamentos (peça 5, p. 123).

124. Nesse projeto, o Senat/CN contribuiu com R\$ 4.722.000,00, por meio de convênio com as Federações durante o exercício de 2011. Foram firmados 21 convênios, dos quais a CGU analisou os seguintes:

Tabela 1- Convênios verificados pela CGU

Nº do Processo	Conveniente	Valor Repassado
068/11	Federação das Empresas de Transportes do Estado do ES	R\$ 432.000,00
084/11	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do RJ	R\$ 216.000,00
066/11	Federação das Empresas de Transporte de Cargas do RJ	R\$ 144.000,00
077/11	Federação das Empresas de Transporte de Cargas de MG	R\$ 210.000,00
091/11	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros de MG	R\$ 312.000,00
085/11	Federação das Empresas de Transportes Rodoviários do CE, PI e MA	R\$ 360.000,00
092/11	Federação das Empresas de Transporte de Passageiros do Nordeste	R\$ 330.000,00
Total		R\$ 2.004.000,00

Fonte: Peça 5, p. 123-125 (Relatório de Auditoria da CGU).

125. A CGU relata que o orçamento para execução do Projeto, consta do plano de trabalho dos convênios, sendo padrão para todos e, refere-se às despesas administrativas tais como: salário e encargos, vale alimentação e transporte, combustível, manutenção do veículo, passagens, diárias, alimentação, materiais de consumo, confecção de selo e outras despesas administrativas (peça 5, p. 125).

126. Além disso, ela informa que somado aos recursos financeiros foram disponibilizados às Federações 66 veículos adquiridos pelo Sest/CN, por meio de Contrato Particular de Comodato, cujo custo de manutenção e demais despesas são custeados pelo Senat/CN, por meio dos referidos Convênios (peça 5, p. 125).

127. Sobre os planos de trabalho, ela diz que foram elaborados a partir de um modelo padrão, contendo às atividades/ações de execução do projeto, as metas estabelecidas, bem como a duração das atividades/ações, esses convênios tiveram início em 2/2/2011 e término 31/12/2011 (peça 5, p. 125).

128. Após a análise dos sete convênios listados acima, a Controladoria apontou as seguintes irregularidades:

- a) Ausência da avaliação da oportunidade e conveniência do convênio, sob o ponto de vista técnico;

- b) Falta de apreciação das minutas do convênio pela Assessoria Jurídica;
- c) Não informação da origem orçamentária do recurso que será utilizado no convênio;
- d) Proposta de execução do Projeto ou Programa sem a devida aprovação do Conselho Nacional;
- e) Ausência de Documentação exigida no item 4.1, da Norma IS 093/08:
 - I - Certidão Negativa de Débito ou Positiva com efeitos de Negativa da Previdência Social;
 - II - Certificado de Regularidade do FGTS - CRF;
 - II - Certidão Conjunta Negativa ou Certidão Negativa positiva com Efeitos de negativa de Débito Relativos a Tributos Federais e a Dívida Ativa da União;
 - IV - Cópia do Certificado ou comprovante do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecidos pelo CNAS - Conselho nacional de Assistência Social, quando for o caso.
- f) Utilização de recursos do Sest/Senat, por meio de transferências às Federações, para execução de Programa desenvolvido e de responsabilidade da Confederação Nacional do Transporte, cujo objeto não guarda correlação com a finalidade do Senat;
- g) Ausência de procedimentos de análise das prestações de contas dos recursos repassados, sem identificação dos agentes responsáveis pela análise e aprovação da prestação de contas;
- h) Despesas realizadas pelas Federações e apresentadas nas prestações de contas, sem correlação com as finalidades do Senat.

129. A Entidade apresentou respostas aos questionamentos acima, contudo não foram suficientes para elidir as faltas listadas, segundo concluiu o Órgão de Controle Interno (peça 5, p. 137).

Análise

130. A realização de convênios ou instrumentos congêneres pelos serviços sociais autônomos é normatizada de forma específica. Diferentemente da padronização existente na área de licitações e contratos, as parcerias entre os integrantes do “Sistema S” e outra entidade, como as Federações de Transporte, não é padronizada.

131. Considerando que convênio foi formatado para mais de vinte entidades, com montante de quase cinco milhões de reais, e, ainda, que não há nos autos a documentação relativa ao convênio, a saber: termo de convênio, plano de trabalho, pareceres e prestação de contas e outros documentos mencionados no Relatório de Auditoria como o denominado “anexo 2” (peça 5, p. 137), necessita-se obter informações mais precisas em relação aos esclarecimentos dos fatos. Desse modo, propõe-se diligenciar ao Sest/Senat/CN, a fim de que a Unidade forneça: os estudos e justificativas que deram base para as parcerias com mais de vinte entidades; os termos do convênio e os normativos que o regulamentam; os parecer técnicos e jurídicos; o cumprimento do plano de trabalho e cronograma-físico financeiro; e, por fim, as prestações de contas apresentadas.

19.4) Pagamento de horas extras com características de habitualidade (Item 1.1.1.2 do RA).

132. A CGU verificou que as horas extras estão sendo pagas com certa habitualidade a funcionários da entidade. Relacionou treze integrantes do Senat, que receberam os valores em mais de seis meses durante 2011, desrespeitando os arts. 59 e 61 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que restringe a duração do trabalho ao limite legal ou convencionado, salvo os casos excepcionais (peça 5, p. 35-37).

133. Diante disso, o Senat apresentou justificativas para o uso de tais horas extras, a exemplo da inauguração de novas unidades, cuja demanda sobrecarrega a jornada de trabalho, porém a CGU informou que essas situações deveriam estar documentadas e comprovadas previamente (peça 5, p. 37-39).

Análise

134. Não basta mencionar os casos passíveis do uso de pagamento de hora extra. A Entidade deve comprovar essa necessidade. O art. 61 da CLT dispõe que ocorrendo necessidade imperiosa, poderá a duração do trabalho exceder o limite legal ou convencionado, seja para fazer face a motivo de força maior, seja para atender à realização ou conclusão de serviços inadiáveis ou cuja inexecução possa acarretar prejuízo manifesto. Nessa mesma linha seguem o Acórdão 2.100/2008-TCU-1ª Câmara (prestação de contas do Sesi/MG, exercício de 2005) e Acórdãos 3.673/2011 e 3.871/2011 (prestação de contas do Sesc/SP, exercício de 2006), ambos da 2ª Câmara do TCU.

135. A regularidade desses pagamentos pode resultar em sua integração à remuneração-base para os cálculos que são feitos sobre o salário, como FGTS, férias, décimo terceiro salário, aviso prévio entre outros.

136. A CGU enfatiza a posição sumulada do Tribunal Superior do Trabalho, que trata do pagamento de indenização pela supressão do serviço suplementar prestado com habitualidade:

A supressão do serviço suplementar prestado com habitualidade por pelo menos 1 ano, assegura ao empregado o direito à indenização correspondente ao valor de 1 mês das horas suprimidas para cada ano ou fração igual ou superior a 6 meses de prestação de serviço acima da jornada normal. Assim, se o empregado laborou em horas extraordinárias por 6 ou mais meses, o trabalho será considerado habitual (Súmula 291-TST).

137. Portanto, a realização de tais pagamentos pela Coordenadora de Administração e Finanças do Senat e autorizados pela Diretora Executiva Geral do Senat são motivo de ressalva nas contas desses responsáveis.

138. Assim, sugere-se, quando da proposta de mérito, determinar ao Senat/CN que se abstenha de realizar pagamento de horas extras com habitualidade e de extrapolar os limites dispostos nos arts. 59 e 61 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

19.5) Controles da entidade não permitem aferir o cumprimento de dedicação exclusiva dos dirigentes do Senat que figuram na condição de também dirigentes das empresas que possuem (Item 1.1.1.3 do RA).

139. Com base em levantamento de informações, a Controladoria listou mais de quarenta dirigentes que supostamente não cumprem a situação de exclusividade da alínea “e” do Item 6.3 da Instrução de Serviço-DEX/SEST/SENAT nº 96/09 (peça 5, p. 39-45).

140. Ao ser contratado, os dirigentes se comprometem com a exclusividade ao assinar o seguinte termo:

Declaro, por ser verdade, para os devidos fins explicitados no ATO PRE-CN/SEST/SENAT/Nº 045/02, que não exerço ou ocupo, sequer temporariamente ou em substituição, nenhum cargo ou função, em nenhum órgão público, dos poderes executivo, legislativo ou judiciário, em nenhuma empresa privada, nacional ou multinacional e em nenhuma empresa de propriedade de minha família, na qualidade de proprietário, sócio ou conselheiro, remunerado ou não. De igual forma, não participo, nem direta ou indiretamente, de nenhum tipo de organização não governamental, sequer as filantrópicas, beneficentes ou assistenciais, remunerado ou não. Estando ciente dos rigores da Lei que dispõe sobre esta matéria, no âmbito administrativo, e das penalidades, previstas na legislação criminal relativas à falsidade ideológica que poderão advir do descumprimento do que aqui declaro, firmo o presente. (destacou-se)

141. A Entidade esclareceu que o controle da exclusividade dos dirigentes de Unidade, na prestação de serviços ao Sest/Senat, ocorre por meio da Coordenação de Desempenho Operacional (Codep/DEX), a qual cabe o acompanhamento dessas unidades. Alega que não utiliza medição de horário, a exemplo de relógio de ponto, pois contraria o disposto em cláusula de contrato de trabalho transcrita abaixo (peça 5, p. 45).

CLÁUSULA SEGUNDA:

(...)

Parágrafo único: não haverá, em razão do exercício do cargo de gestor, marcação de ponto e/ou pagamento de horas extras, na conformidade do art. 62, II da CLT.

Análise

142. O cruzamento de dados realizado pela CGU apresenta indícios de que os dirigentes não estão cumprindo a situação de exclusividade exigida pela Instrução de Serviço-DEX/SEST/SENAT/ nº 96/09.

143. A situação de exclusividade é declarada por eles próprios mediante assinatura de termo, em que afirmam não exercer as funções de proprietário, sócio ou conselheiro, remunerado ou não de empresa privada.

144. Ao se confirmar os casos apresentados, a Entidade corre risco de conflitos de interesses, pois tais dirigentes estão inseridos na estrutura hierárquica, com atribuições de chefia e assessoramento, e, ao mesmo tempo, atuam no mercado privado, por intermédio de empresas, que podem estar fornecendo serviços ou materiais ao Sistema Senat.

145. Exemplo disso foi constatado na prestação de contas dessa mesma Entidade relativa a 2007, sendo, inclusive, um dos motivos que levaram ao julgamento pela irregularidade das contas de alguns responsáveis. Na época, concedeu-se patrocínio à empresa cujo sócio-gerente é membro do Conselho Nacional da Entidade, sem que houvesse justificativa suficiente, em desacordo com os princípios da impessoalidade e da moralidade (TC 014.581/2008-3).

146. A possível causa para tal situação é a ausência de um código de ética formalizado do Senat, conforme registro da Controladoria sobre avaliação do funcionamento do sistema de controle interno da UJ (peça 5, p. 11).

147. A ausência dessa regulamentação interna e a falta de controle sobre os dirigentes que estão submetidos à situação de exclusividade são motivos de ressalva nas contas do responsável.

148. Portanto, sugere-se recomendar ao Senat/CN que estude a possibilidade da elaboração de seu código de ética, que trate, entre outros pontos, da dedicação exclusiva de seus dirigentes e as situações de conflito de interesses.

149. E ainda, recomendar ao Senat/CN que promova a orientação aos dirigentes, que estão sob regime de dedicação exclusiva, que o desrespeito a tal situação contraria a alínea “e” do Item 6.3 da Instrução de Serviço-DEX/SEST/SENAT/ nº 96/09.

19.6) Utilização do tipo de licitação “menor preço por lote” em vez de “menor preço por item” em Pregão Eletrônico realizado para fins de registro de preço (Item 1.1.2.1 do RA).

150. A CGU apontou falha na utilização do tipo de licitação no processo 730/2011 do Pregão Eletrônico 106/2011, cujo objeto é a aquisição de mobiliário para atender às Unidades do Senat a serem inauguradas em Belo Horizonte/MG, Blumenau/SC, Joinville/SC, Paciência/RJ, Crato/CE, Lavras/MG, Serra/ES e Três Pontas/MG. O valor estimado da licitação era de R\$ 5.938.223,89 e o objeto foi dividido em sete lotes (peça 5, p. 47-53).

151. A Controladoria demonstrou que se tivesse sido adotado o menor preço por item a economia seria de R\$ 147.354,36, de acordo com a tabela às p. 53-59 da peça 5.

152. A Entidade alega que os motivos para divisão por lote são a padronização, o fornecimento em Unidades espalhadas pelo território nacional, a natureza e compatibilidade do material. Por fim, alerta que não se pode assegurar que os menores valores por item demonstrados pela CGU são de produtos de qualidade comprovada, uma vez que, após apurados os menores preços, as empresas apresentam as amostras do material para análise (peça 5, p. 54-61).

Análise

153. De acordo com a jurisprudência do TCU, consubstanciada na súmula 247, a matéria está pacificada, nos seguintes termos:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

154. Nota-se que a condição é a ausência de prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala. Tais situações devem ser demonstrada previamente por intermédio de estudos e análises, que comprovem técnica e economicamente a escolha pelo uso do critério menor preço por lote, o que segundo a CGU não constam no processo sob análise.

155. Por outro lado, a Entidade aponta situações que impactam na escolha do critério por item como a padronização e a logística. Contrapondo-se, dessa forma, aos argumentos apresentado por aquela Controladoria.

156. De forma geral, a CGU está correta, mas a súmula alerta “desde que não haja prejuízo para o conjunto”, e nesse ponto assiste razão aos responsáveis pela licitação, que buscaram a padronização dos itens. A licitação envolvia um total de seis mil itens para oito unidades.

157. O fato de tal processo licitatório reunir a compra para um grupo de Unidades converge para a padronização e a busca por um preço melhor, não obstante o apontamento feito de que se os trinta e sete produtos fossem licitados individualmente se obteria uma economia de mais de cem mil reais. Contudo, existiriam gastos com a gestão de inúmeros contratos e o risco natural de geri-los, considerando-se, ainda, que as entregas ocorreriam em cinco estados diferentes.

158. Em consequência, propugna-se para que tal registro não conste como ressalva nas contas da entidade.

19.7) Utilização do pedido de Compra em substituição do Termo de Contrato, sem a verificação das situações que facultam tal possibilidade (Item 1.1.2.2 do RA).

159. A CGU não encontrou o termo de contrato nos processos resultantes dos Pregões Eletrônicos 730/11, 765/11, 766/11, 722/11, 665/11 e 713/11, mas somente o Pedido de Compra (peça 5, p. 63).

160. O Senat/CN justifica o uso do Pedido de Compra com amparo no art. 25 do Regulamento de Licitações e Contratos, que diz o seguinte:

Art. 25 - O instrumento de contrato é obrigatório no caso de concorrência, salvo quando se tratar de bens para entrega imediata, e facultativo nas demais modalidades de licitação, caso em que poderá ser substituído por outro documento, como proposta de aceite, carta-contrato, autorização de fornecimento ou documento equivalente.

Análise

161. Infere-se da leitura desse artigo que há possibilidade de substituição do contrato por outro documento equivalente. Mas a observação da Controladoria é de que o Pedido de Compra “não tem nenhum elemento característico sinalizando que ele tem força de contrato” (peça 5, p. 65), leva-se a concluir que ele não possui informações básicas, que o façam substituir o contrato.

162. Dessa forma, a recomendação proferida pela CGU é suficiente no sentido de se incluir informações adicionais ao Pedido de Compra, em atendimento ao art. 25 do Regulamento de Licitações e Contratos. Tal falha é de natureza formal e não repercute nas contas da Entidade, tampouco exige providências por parte deste Tribunal.

CONCLUSÃO

163. Em análise da prestação de conta ordinária do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional (Senat/CN), relativa ao exercício de 2011, a Controladoria-Geral da União - CGU registrou a ocorrência de sete falhas examinadas nos itens precedentes.

164. Dentre as falhas, destacam-se os apontamentos relativos à licitação e execução do contrato da obra de Três Pontas/MG no valor de R\$ 9.051.174,18. Desse total, o Sest/Senat já havia desembolsado R\$ 5.143.088,59, quando o contrato com a empresa Diedro Construções e Serviços Ltda. foi desfeito, em razão das seguintes irregularidades: publicação de edital em jornal local e cobrança abusiva para sua retirada; uso de índices contábeis pouco usuais; ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos no edital; utilização de parâmetros “genéricos” na planilha orçamentária; termo aditivo sem cronograma físico/financeiro atualizado; ausência de aplicação de sanção à empresa contratada e, por fim, indícios de sobrepreço e superfaturamento.

165. Nesse sentido, com exceção do sobrepreço e superfaturamento, as demais falhas resultaram em apenas três determinações, pois existiam orientações corretivas para tais situações exaradas nos Acórdãos 7.514/2010- TCU-2ª Câmara e 2.605/2012-TCU-Plenário. Essas falhas seriam motivo de ressalva, porém, essa proposta será feita quando do mérito das contas, juntamente com as determinações e recomendações.

166. Ademais, quanto aos indícios de sobrepreço nas planilhas orçamentárias e de superfaturamento nas oito medições efetuadas, em parecer emitido pela SecobEdif (peça 69), confirmaram-se essas ilegalidades, sendo necessário diligenciar a entidade, a fim de que preste esclarecimentos a respeito dos fatos inquinados como irregulares.

167. Já no que diz respeito às outras falhas identificadas pela CGU, destaca-se que com relação ao repasse de recurso financeiro ao Instituto Assistencial do Transporte – Rhodes e a celebração de convênio com as Federações, propõe-se a realização de diligência à Entidade, para se obter informações mais precisas e esclarecimentos sobre essas relações, em especial: justificativas e estudos prévios, pareceres técnicos e jurídicos, atos normativos, estatuto social, prestações de contas entre outros.

168. Quanto ao pagamento de horas extras de forma habitual, tal fato constituiria motivo de ressalva nas contas, já que contraria os art. 59 e 61 da CLT e o Acórdão 2.100/2008-TCU-1ª Câmara e Acórdãos 3.673/2011 e 3.871/2011, ambos da 2ª Câmara do TCU. Porém, a determinação será feita em outra oportunidade.

169. Sobre a situação de exclusividade dos dirigentes, falta ao Senat/CN um código de ético e maior controle dessa condição declarada pelos próprios dirigentes, ao combater esse fato a Entidade evita potenciais situações de conflito de interesses. Tal fato também resultaria em ressalva nas contas da Entidade, mas, da mesma maneira que o item anterior, deixa-se de propor orientação nesse momento, a qual será feita posteriormente.

170. Houve, ainda, mais duas falhas formais que não influenciam o julgamento das contas, são elas: o uso de menor preço global em vez de menor preço por item, cuja justificativa não estava inserida no processo de licitação; e a utilização do Pedido de Compra em substituição ao Termo de Contrato, sem o registro dos dados relevantes no pedido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

I) Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo diligenciar, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157, § 1º e 201, § 1º, ambos do Regimento Interno do TCU, o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), a fim de que a entidade:

I.1) Quanto ao Instituto Assistencial dos Transportes (Rhodes) (cf. itens 93-114):

- a. forneça cópia dos normativos que regem a relação entre o Sest/Senat e o Instituto Rhodes, tais como: Ato do Conselho, Portarias, Manuais, estatuto social etc;
- b. informe quais são os serviços prestados pelo Instituto Rhodes;
- c. informe se o Instituto Rhodes presta serviço a outros grupos ou apenas ao Sest/Senat;
- d. esclareça de que forma foram analisados os serviços prestados pelo Instituto Rhodes, no período de 2004 a 2011;
- e. apresente as atas de reuniões entre o Sest/Senat e o Instituto, caso existam;
- f. disponibilize as prestações de contas do Instituto e os respectivos pareceres e homologações feitas no âmbito do Sest/Senat, caso existam;
- g. informe as auditorias externas aplicadas ao Rhodes, em especial as realizadas por integrantes do Sest/Senat, caso existam;
- h. encaminhe os resultados das pesquisas de satisfação dos serviços prestados pelo Instituto Rhodes, caso existam;
- i. forneça o endereço para atendimento dos usuários do Instituto Rhodes a estrutura de apoio ao Sest/Senat, detalhando se o Instituto possui site, escritórios em outros estados, quantidade de funcionários etc;
- j. preencha a tabela abaixo com os seguintes dados relativos ao Instituto Rhodes:

	2010	2011
(A) Receita Sest/Senat		
(B) Receita funcionários		
(C) Discriminar outras		
Total (A+B+C)		
(D) Despesa com seguros		
(E) Despesa de administração		
(F) Discriminar outras		
Total (D+E+F)		

I.2) Em relação aos processos de convênios 068/11, 084/11, 066/11, 077/11, 091/11, 085/11 e 092/11, forneça (cf. itens 115-123):

- a. cópia dos normativos que regulam a matéria, a exemplo da IS 93/2008;
- b. cópia da justificativa e estudos prévios que fundamentaram as parcerias;
- c. cópia do termo de convênio, pareceres técnico e jurídico, plano de trabalho, cronograma físico-financeiro e as respectivas prestações de contas.
- d. justificativa para o pagamento de despesas sem correlação com o objeto do convênio, tais como: condomínio de edifício, pagamento de energia, conta de telefone, plano de saúde, salários, vale transporte, vaga de garagem, revisão de veículo, entre outras.

I.3) No que se refere à construção de Unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, preste esclarecimentos a respeito da compatibilidade dos preços praticados na obra, em especial quanto aos sobrepreços verificados nas planilhas orçamentárias das entidades e os consequentes superfaturamentos apurados com base nas medições da obra (conforme Parecer da Secob Edificações, peça 69, anexa, e item 1.1.2.3 do Relatório de Auditoria da CGU), conforme a seguir:

- a. Sobrepreço da obra do Senat: R\$ 1.808.994,47;
- b. Superfaturamento da obra do Senat: R\$ 1.151.741,57;
- c. Sobrepreço da obra do Sest: R\$ 277.706,28;
- d. Superfaturamento da obra do Sest: R\$ 232.711,25.



II) encaminhar cópias da presente instrução e da peça 69 dos presentes autos.

SecexPrevi, 2ª DT, 19 de março de 2014.

(assinado eletronicamente)

Teonio Wellington Martins

AuFC – mat. 8189-2