

TC 046.857/2012-5

Tipo: Tomada de Contas, exercício de 2011.

Unidade Jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial do Departamento Nacional (Senai/DN).

Vinculação Ministerial: Ministério do Trabalho e Emprego.

Responsáveis: Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15), Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91) e os demais arrolados na peça 2.

Procurador: Sidney Ferreira Batalha (OAB/DF 11.016); Talita Matias de Oliveira Silva (OAB/DF 12982/E); Cassio Augusto Muniz Borges (OAB/DF 20.016-A); Elizabeth Homsí (OAB/RJ 37.313); José Augusto Seabra Monteiro Vianna (OAB/DF 24.772); Christina Aires Correa Lima de Siqueira Dias (OAB/DF 11.873); Francisco de Paula Filho (OAB/DF 7.530); Catarina Barros de Aguiar Araújo (OAB/DF 20.526); Júlio César Moreira Barbosa (OAB 22.138); Márcio Bruno Sousa Elias (OAB/DF 12.533) e os demais relacionados na peça 13.

Propostas: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

Trata-se de exame inicial da prestação de contas, exercício 2011, do Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DN).

2. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) foi criado a partir do Decreto-Lei 494/1962. Parte integrante da Confederação Nacional da Indústria — CNI, o Senai tem como missão promover a educação profissional e tecnológica, a inovação e a transferência de tecnologias industriais, contribuindo para elevar a competitividade da indústria brasileira.

3. O Departamento Nacional coordena a execução das políticas, normas e diretrizes definidas pelo Conselho Nacional, por meio de apoio técnico aos Departamentos Regionais na melhoria dos processos de gestão e produção e na elaboração e execução de projetos estratégicos que venham a contribuir para o aumento e a qualidade dos serviços prestados, além do fomento a projetos estratégicos alinhados à demanda por educação profissional, inovação e tecnologia. As mudanças regimentais, decorrentes do Decreto 6.635/2008, levaram o Departamento Nacional a exercer de forma mais fortalecida a governança e a gestão do sistema Senai, bem como a assumir também as responsabilidades relacionadas ao cumprimento das obrigações regimentais. Para isso, o Departamento Nacional monitora a execução orçamentária dos Departamentos Regionais, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta regimental, a transparência do processo, a confiabilidade das informações e a unidade metodológica na apuração de resultados.

PROCESSOS CONEXOS

4. No TC 015.590/2009-5, referente à prestação de contas de 2008, foram julgadas regulares com ressalvas as contas de José Manuel de Aguiar Martins (CPF 027.606.657-04) e de Antônio Carlos Dias (CPF 558.625.277-53), e regulares as contas dos demais responsáveis, conforme Acórdão 5988/2010-TCU-2ª Câmara, tendo sido emitidas determinações corretivas referentes ao estabelecimento de critérios de reajuste de preço em contratos e de detalhamento de preços nos termos de referência de editais, além de alerta a respeito da impossibilidade de alteração contratual sem o respectivo termo aditivo.

5. No TC 029.316/2010-3, referente à prestação de contas de 2009, foram julgadas regulares as contas de todos os responsáveis, conforme consta do Acórdão 11.115/2011-TCU-2ª Câmara.

6. Além dessas duas últimas prestações de contas, foram autuadas representações relativas a atos de gestão praticados em 2011. São os TC 032.818/2010-6 (Acórdão 1.123/2011-TCU-Plenário), TC 019.123/2011-6 (Acórdão 269/2012-TCU- 2ª Câmara), TC 025.257/2011-0 (Acórdão 10.332/2011-TCU-1ª Câmara) e TC 032.475/2011-0 (Acórdão 338/2013-TCU-Plenário). As duas primeiras representações foram consideradas prejudicadas e, as duas últimas, respectivamente improcedente e procedente, mas com determinações que não impactam o mérito das contas em exame.

7. Também é correlata às presentes contas a auditoria tratada no TC 028.129/2012-1, apreciada pelo Acórdão 526/2013-TCU-Plenário, que fez determinações corretivas a respeito de procedimentos licitatórios realizados pelo Senai/DN e Sesi/DN. Em análise de pedido de reexame, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 1770/2013-TCU-Plenário, apenas alterou um item da determinação exarada pelo Acórdão 526/2013-TCU-Plenário. Este acórdão, conforme consta de seu item 9.4, será objeto de monitoramento por esta SecexPrevidência. Ademais, o cumprimento de suas recomendações ou determinações foram emitidas em 2013, sendo, portanto, posteriores aos atos de gestão que ora se examinam.

EXAME TÉCNICO

8. A presente prestação de contas foi formulada de acordo com o que estabelecem a IN-TCU-63/2010 e as DN-TCU 108/2010 e 117/2010. Em síntese, o Certificado de Auditoria 201204075 (peça 6) propôs que fossem jugadas regulares com ressalvas as contas do Diretor-Geral do Senai/DN, Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91), e do Presidente do Senai/DN, Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15), em função das impropriedades apontadas nos itens 1.1.3.1, 1.1.3.2, 1.1.3.3, 1.2.3.1, 1.2.2.1, 1.2.4.2 e 1.2.4.3 do Relatório de Auditoria 201204075. Propôs, ainda, o Certificado de Auditoria 201204075, que as contas dos demais gestores arrolados neste processo sejam julgadas regulares, com quitação plena.

9. Em que pese não estar previsto o contraditório nesta fase processual nos normativos do TCU, a peça 14, encaminhada pelo Senai/DN posteriormente ao encaminhamento da prestação de contas, e antes de seu processamento no âmbito do TCU, também será considerada na análise que ora se empreende, em homenagem aos princípios da verdade material e do formalismo moderado.

Contratação de serviços de mensageria e copeiragem a preços superiores ao mercado, item 1.1.3.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 41-81)

Situação Encontrada

10. O item cuidou de contratação de serviços de mensageria e copeiragem, tendo sido constatados preços superiores aos de mercado. A contratação foi objeto da Concorrência Conjunta 1/2011, sendo os serviços destinados às dependências da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Departamento Nacional do Serviço Social da Indústria (Sesi/DN), Departamento Nacional do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai/DN) e o Núcleo Central do Instituto Euvaldo Lodi (IEL), com 49 postos de trabalho.

11. Segundo consta do relatório da CGU, a estimativa dos valores de salários-base utilizados pelas licitantes estaria acima dos pisos salariais estipulados na Convenção Coletiva de Trabalho 2010/2011, registrada no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) sob o número DF000208/2010, especialmente nas categorias de mensageiro e de copeira. Apesar disso, a licitação foi autorizada pelo Gerente-Executivo de Apoio Administrativo, pelo Diretor de Serviços Compartilhados e pelo Presidente do Conselho Nacional do Senai.

12. Consta do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 que apesar de os preços já estarem acima dos praticados no mercado e dos estabelecidos em convenção coletiva, houve majoração de 10% dos salários mensais, já prevendo a convenção coletiva que entraria em vigor a partir de abril de 2011. A empresa que apresentara o menor preço foi inabilitada e foi firmado contrato com a Contrate Gestão Empresarial Ltda, CNPJ 10.956.539/0001-72. Doze empresas apresentaram propostas.

13. A diferença de preço dos salários em relação os da convenção coletiva seria de 15,5%, tendo sido acrescidos 5,5%, em desacordo com o Regulamento de Licitações e Contratos. Durante a execução contratual, a CGU verificou caso de divergência de salário pago com o salário base contratado, divergência entre os registros em folha de ponto e os quantitativos de horas extras pagas e desajustes entre a folha de pagamento e os registros na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (Gfip).

14. A direção do Senai/DN justificou que os valores da planilha já vinham sendo praticados em contrato emergencial, e que a diferença de 15,5% fora acordada para vigor por 21 meses e que, com vistas ao incentivo à continuidade dos trabalhos, a empresa vencedora ficaria obrigada, pela Cláusula Quinquagésima Quarta, a contratar todos os empregados da empresa anterior sem descontinuidade quanto ao pagamento dos salários. E que esse reajuste ocorreu em duas fases, sendo a primeira de 10%, valor projetado para a convenção coletiva, e mais 5,5%, após a convenção coletiva, uma vez que o valor previsto fora ultrapassado. Caso isso não fosse feito, os empregados que vieram da empresa Spot, que obrigatoriamente teriam que ser absorvidos pelo novo prestador de serviço, passariam a receber salários menores do que vinham recebendo anteriormente.

Análise

15. Há que se admitir que tem validade a argumentação apresentada pelo Senai/DN de que o piso não é valor máximo. Nisso o preço da mão-de-obra é diferente do preço de bens comuns. A aquisição de um bem comum pelo menor preço é mandatória; todavia, na contratação de mão-de-obra, o que é definido é o preço mínimo, e não o preço máximo. Evidente que se deve buscar sempre a vantajosidade da contratação, conforme dispõe o art. 3º. da Lei 8.666/93. Não há menção a normativos que limitem o preço da mão-de-obra ao piso salarial de cada categoria profissional. As justificativas apresentadas levam em conta os preços praticados em contrato emergencial, anterior à licitação, e à duração da avença. É de se reconhecer também a boa competitividade ocorrida no processo licitatório, que contou com doze participantes.

16. Se estivesse em pauta a aquisição de bens comuns, haveria que se reforçar a proposta da CGU, atribuindo débito e identificando os responsáveis, podendo o processo ser transformado em tomada de contas especial. Todavia, isso não é cabível, dada a natureza da contratação e as justificativas apresentadas para a diferença de preços em relação ao piso de algumas categorias profissionais. A CGU recomendou que fosse aberto novo procedimento licitatório para a contratação de serviços de mensageria e copeiragem para as dependências do Senai/DN, devendo o contrato atual estender-se tão somente durante o período necessário para a realização de novo certame, que deveria ser precedido de pesquisa de preços de mercado.

17. Diante disso, propõe-se, preliminarmente, que seja promovida **diligência ao Senai/DN para solicitar informações a respeito do estágio em que se encontram as licitações para a contratação de serviços de mensageria e copeiragem recomendadas pela CGU.**

Não cumprimento da Lei Complementar 123/2006, item 1.1.3.2 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 81-103)

Situação encontrada

18. O item cuida de possível desobediência à Lei Complementar 123/2006, no que se refere à necessidade de tratamento diferenciado às empresas de menor porte. O § 2º do art. 77 da Lei Complementar

123/2006 estabelece que a administração direta e indireta federal, estadual e municipal e as entidades paraestatais adotarão, no prazo de um ano da sua promulgação, as providências necessárias à adaptação dos respectivos atos normativos ao disposto naquela lei complementar, para assegurar o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte. O Regulamento de Licitações e Contratos do Senai não foi atualizado para atender às disposições em comento. E, não atualizado o regulamento, a Lei Complementar 123/2006 não foi aplicada nos casos analisados pela CGU na auditoria anual.

19. A CGU relata que o Diretor-Geral do Senai/DN possui entendimento de que o Senai não é uma entidade paraestatal e, por essa razão, nem o Diretor-Geral nem o Presidente do Conselho Nacional do Senai adotaram medidas para cumprir o disposto no § 2º do artigo 77 da Lei Complementar 123/2006 quanto ao tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte, contrariando entendimento do TCU e da doutrina administrativista majoritária quanto à classificação de órgãos e entidades.

Análise

20. De fato existe certa divergência a respeito de qual conjunto de entidades devem ser classificadas como paraestatais, mas essa dúvida não recai sobre o chamado Sistema “S”, que é citado uniformemente pela doutrina como o exemplo clássico das entidades paraestatais. A jurisprudência do TCU determina que as entidades do chamado Sistema “S” devem licitar, obedecendo a normas de regulamentos próprios devidamente publicados (Decisão 907/1997-TCU-Plenário).

21. Diante disso, é legítimo o enquadramento dos serviços sociais autônomos quanto ao cumprimento da exigência prevista no § 2º do art. 77 da LC 123/2006, cuja atualização de seus regulamentos já deveria ter sido providenciada, evitando a desclassificação de micro empresas nos certames realizados..

22. Em vista da ocorrência e do encaminhado dado pela CGU, propõe-se, **preliminarmente, a realização de diligência ao Senai/DN indagando a respeito da atualização do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, adequando-o ao disposto no § 2º do artigo 77 da Lei Complementar 123/2006 quanto ao tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte.**

Fracionamento de despesa para fugir do devido processo licitatório, item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 103-129)

Situação encontrada

23. O achado trata de fracionamento de despesa para fugir do devido processo licitatório. No exercício de 2011, o Senai/DN realizou várias contratações diretas de objetos relativos a serviços gráficos por dispensa de licitação, com relativa proximidade temporal, que, agrupadas, extrapolaram o valor limite de dispensa de licitação.

24. O Senai/DN alegou que cada contratação se tratava de serviço único, razão pela qual não seria necessário promover processo licitatório. Essa alegação foi refutada pela CGU, que lembrou que algumas das contratações de serviços gráficos superavam, isoladamente, o limite de R\$ 25.000,00. A planilha constante do relatório de auditoria de gestão demonstrou que as contratações eram habituais, muitas vezes feitas em exíguos lapsos temporais, o que comprova serem rotineiras. Também houve repetição de fornecedores em muitas das contratações.

25. Mesmo com o aumento do limite para a realização de compras por dispensa de licitação, que, a partir de 1/7/2011, passou de R\$ 25.000,00 para R\$ 44.000,00 com a entrada em vigência da Resolução 473/2011, o novo valor limite foi extrapolado algumas vezes.

26. O Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 demonstrou à exaustão que não houve nenhum comprometimento do Senai/DN em atender aos ditames legais, inclusive ao seu próprio

regulamento de licitações, quanto ao limite máximo de serviços gráficos que poderiam ser contratados por dispensa de licitação.

27. A CGU, no referido Relatório de Auditoria 201204075, emitiu proposta de ressalva nas contas dos gestores pela sistemática desobediência ao limite máximo de contratação direta de serviços gráficos, conforme estabelecido pela Resolução 473/2011, e também emitiu recomendações no sentido de que sejam criteriosamente planejadas as compras a serem realizadas ao longo do exercício, abstendo-se da prática de fracionamento, de forma que as aquisições de bens e serviços similares, cujo montante anual ultrapasse o limite estabelecido para a dispensa de licitação, sejam precedidas do devido procedimento licitatório e enquadradas na modalidade adequada, em cumprimento às disposições contidas no Regulamento de Licitações e Contratos.

Análise

28. Incontestável que houve fuga ao devido processo licitatório, o que é amplamente condenado pela jurisprudência do TCU. Para o deslinde dos fatos e para possibilitar a aferição de responsabilidade, sugere-se que seja realizada, preliminarmente, **diligência ao Senai/DN solicitando cópias de todas as homologações de dispensa de licitação de contratação/aquisição de serviços/produtos gráficos realizadas em 2011 e mencionadas no item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075.**

Repetição de falhas nos editais de processos seletivos de empregados, em desobediência a Acórdão do TCU, item 1.1.3.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 41-81)

Situação Encontrada

29. Constatou-se a ausência, nos processos seletivos de empregados, de previsão de interposição de recursos à correção das provas discursivas e objetivas, bem como de fase de vistas da correção, e de divulgação oficial dos resultados finais.

30. O TCU, por intermédio do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, já havia determinado a adequação do Regulamento de Processo Seletivo do Senai no que se refere à possibilidade de interposição de recursos às correções das provas objetivas e discursivas dos processos de seleção e de recrutamento. Em resposta a questionamento da CGU, por intermédio do Ofício 21/2012, de 13/8/2012, o Senai/DN informou que: *"a) Como regra, nossas avaliações são discursivas complementadas por entrevistas técnicas e avaliadas pelo gestor da área. b) Nossa metodologia não contempla recursos"*.

31. Com relação à não divulgação dos resultados finais, o Senai/DN, em resposta, à CGU, informou por intermédio do referido Ofício 53/2012, de 15/8/2012, que *"não há divulgação de lista de ordem de classificação de candidatos. Cada participante é informado individualmente — por meio da ferramenta Vagas.com ou por e-mail pessoal do candidato — sobre sua aprovação ou não ou não no processo seletivo"*.

32. A CGU recomendou que a desobediência ao Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário seja motivo de ressalva das contas dos gestores e ainda exarou as seguintes recomendações:

Recomendação 1:

Incluir nos processos seletivos a previsão de fase de vistas das provas e de impetração de recursos aos testes aplicados, em observância ao princípio do contraditório.

Recomendação 2:

Adotar como prática a divulgação pública do resultado final dos processos seletivos realizados — durante o período de validade — discriminando o nome dos aprovados e desclassificados e as respectivas notas obtidas em cada fase do certame, a fim de favorecer a interposição de recursos por parte dos candidatos irrisignados com a sua avaliação, ante à necessidade do cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência.

Recomendação 3:

Adequar os seus regulamentos de seleção e contratação de pessoal de modo a contemplar todos os critérios mencionados no Acórdão TCU n.º 2.305/2007 — Plenário, e em observância aos princípios constitucionais elencados no art. 37, em especial os da isonomia, impessoalidade, legalidade e publicidade.

Análise

33. Por intermédio do Ofício 57/2012, de 5/9/2012, o Senai/DF dá sua interpretação à determinação contida no Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, adotando entendimento de que a determinação não se dirigia à entidade do sistema “S” e sim às próprias Unidades Técnicas do Tribunal.

34. Ora, a leitura do item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário está de fato condicionado ao item 9.2, abaixo transcrito na íntegra:

9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que as Unidades Técnicas do Tribunal sejam orientadas a observar, na análise de processos de contas e de fiscalização das entidades do Sistema “S”, no tocante aos procedimentos de seleção e recrutamento dos seus empregados, os critérios a seguir enunciados:

9.2.1. com respeito à publicidade do processo seletivo, verificar se a sua divulgação está sendo realizada em jornal de grande circulação local ou nacional, complementada, eventualmente, por outro meio idôneo, como internet, agências e consultorias especializadas em recursos humanos, e similares;

9.2.2. com respeito à abrangência do recrutamento, verificar:

9.2.3. com respeito à avaliação dos candidatos, verificar se, nas hipóteses de utilização de instrumentos de aferição de conhecimentos e habilidades como provas subjetivas ou discursivas, entrevistas e similares, foram previamente enunciados critérios objetivos de avaliação, de modo a afastar os riscos de que a subjetividade da avaliação possa macular a impessoalidade do certame, bem assim permitir a possibilidade de interposição de recursos por parte dos candidatos irrisignados com a sua avaliação;

35. Vê-se que o TCU determinou no item 9.2 e seus subitens que suas Unidades Técnicas verificassem se as entidades dos serviços sociais autônomos estavam cumprindo as condições legais exigidas na admissão de pessoal. Portanto a determinação de cumprir os comandos contidos no item 9.2.3, assim como nos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, referiam-se a procedimentos que as entidades do sistema “S” deveriam adotar. A interpretação pretendida pelo Senai/DN não merece acolhida, porque distorce o conteúdo da determinação contida no referido acórdão. Vê-se que o Senai/DN continua a não dar possibilidade de recursos aos pretendentes de vagas em seu corpo técnico, bem como não dá a devida publicidade dos resultados, o que, em tese, possibilita a adoção de práticas que possam macular os princípios da publicidade e da impessoalidade.

36. A simples ressalva não é suficiente. Os gestores tinham pleno conhecimento da determinação, a qual tinha objetivo claro, e reincidiram na falha que a determinação pretendia evitar. O Tribunal deve fazer valer suas determinações e exigir que sejam cumpridas. Caso os gestores não concordem com o conteúdo dos acórdãos ou tenham razões suficientes para não cumpri-los à risca, podem se valer das várias modalidades recursais previstas na Lei 8.443/92, Lei Orgânica do TCU. Porém, reincidir no descumprimento pode ensejar o julgamento pela irregularidade das contas, conforme previsto no art. 3º, III, § 1º. da Lei 8.443/92.

37. Diante disso, cabe, neste ponto, indagar a respeito do descumprimento de determinação do TCU e das razões apresentadas pelos gestores do Senai/DN. Nesses termos, **propõe-se que seja oferecida, em audiência, oportunidade para que os gestores Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15) e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91), apresentem suas razões de justificativa por terem autorizado a realização de processo seletivo sem que se**

previsse no edital a possibilidade de interposição de recursos à correção das provas discursivas e objetivas, bem como de fases de vistas da correção e de divulgação oficial dos resultados finais, e também por não atenderem às determinações contidas no item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, considerando-se, inclusive, os termos empregados no Ofício 57/2012, de 5/9/2012, endereçado à CGU.

Pagamento de adicional de tempo de serviço sem previsão legal, item 1.2.3.1 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 155-169)

Situação Encontrada

38. O item 1.2.3.1 do Relatório da CGU cuida da ocorrência de pagamentos de anuênios, a título de adicional por tempo de serviço, sem o devido amparo legal. O Acordo Coletivo firmado em 1/5/1999 previa o pagamento de adicional por tempo de serviço aos funcionários do Senai/DN contratados até 30/4/1998. A CGU constatou que uma servidora admitida em 2003 recebia indevidamente esse adicional. Todavia, essa servidora desligou-se do Senai/DN em 1/12/2011. Segundo o Senai/DN, o adicional era devido porque a ex-servidora, na data do Acordo Coletivo, trabalhava no Senai/RJ.

39. A CGU refutou a informação, afirmando que a ex-servidora atuou alternadamente no Senai e no Sesi/RJ no período que antecedeu seu ingresso no Senai/DN.

40. A validade dos normativos utilizados para embasar os pagamentos dos anuênios à ex-servidora foi defendida pelo Senai/DN e refutada pela CGU.

41. Todavia, ao fim, a CGU apenas sugeriu ressaltar as contas dos gestores e fez a recomendação de que o Senai/DN se abstinhasse de pagar anuênios, “a título de adicional por tempo de serviço, qualquer funcionário, inclusive para cargos de confiança, e ingressos mesmo que por motivo de transferência, cessão ou postos em disponibilidade no Senai/DN, em caráter definitivo ou transitório, em desacordo com o Acordo Coletivo vigente.”

Análise

42. A irregularidade em análise findou-se com o desligamento da ex-servidora e com a adoção da medida recomendada pela CGU.

43. Diante disso, e considerando que ficou evidenciada a boa-fé dos gestores, propõe-se que sejam acolhidas as justificativas apresentadas, não havendo motivos para ressaltar as contas dos gestores devido à ocorrência aqui analisada.

Transferências de recursos financeiros a entidades privadas para ações não compatíveis com os objetivos institucionais do Senai, item 1.2.4.2 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 171-189)

Situação Encontrada

44. A CGU constatou a transferência de recursos para o custeio de despesas com a criação do site de negócios Clube Indústria de Benefícios e para a realização do evento denominado 7º. Show dos Trabalhadores/SC, pela Força Sindical de Santa Catarina.

45. O referido portal eletrônico serviria para "proporcionar oportunidade de ganhos diretos para as empresas industriais por meio de oferta de produtos e serviços com condições diferenciadas do mercado". Mesmo sem a apresentação de memórias de cálculo, descrição técnica de funcionalidades, previsão de acessos ao site, cronograma físico-financeiro, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) pagou R\$ 240.000,00 em quatro parcelas de R\$ 60.000,00, no período de 24/10 a 14/12/2011, sendo que esses recursos foram repassados à CNI pelo Senai/DN.

46. O Auxílio Financeiro 11.051, no valor de R\$ 75.000,00, prestado em 22/2/2011 à Força Sindical do Estado de Santa Catarina, objetivou promover a Festa do Estado, em comemoração ao

Dia do Trabalhador. No processo 20124/2010, aberto para esse fim, não constava a prestação de contas dos recursos financeiros, nem mesmo após solicitação formal da CGU (peça 5, p. 175).

47. O Senai/DN admite haver transferido à CNI a quantia de R\$ 240.000,00, a título de patrocínio ao Cube da Indústria de Benefícios (peça 5, p. 182-184), sendo que R\$ 160.000,00 teriam sido utilizados em diversos pagamentos e R\$ 80.000,00 devolvidos à entidade.

48. Quanto ao evento 7º. Show dos Trabalhadores, o Senai/DN justifica o aporte financeiro com a alegação de que “o patrocínio se insere nesse esforço de se adequar a imagem percebida pelo público alvo ao verdadeiro propósito do Senai”. Posteriormente, o Senai/DN informou que a Força Sindical de Santa Catarina estaria sendo contatada “com vistas à devolução integral dos recursos aos cofres desta instituição” (peça 5, p. 187).

49. As justificativas apresentadas pelo Senai/DN mais uma vez se sustentam na afirmação de que o Senai seria uma entidade privada, nos termos do art. 240 da Constituição Federal, e que por isso “poderá fazer tudo, desde que não haja lei que lhe proíba o agir e desde que observe os seus atos internos, especialmente a sua missão constitucional”. Reafirma ainda que é ente privado, para, em seguida, dizer que o clube Indústria de Benefícios objetivava o fortalecimento da imagem do Sistema Indústria.

50. A CGU, ao analisar as justificativas apresentadas, apontou que a natureza parafiscal dos recursos do Senai/DN restringe a gestão de seus recursos aos limites de sua competência, missão e objetivos autorizados pelo Poder Público. Lembrou a CGU que a jurisprudência do TCU entende que os Serviços Sociais Autônomos somente podem firmar convênios e/ou contratos, inclusive com as Federações e Confederações, quando os objetos definidos guardarem correlação com suas funções regimentais, de forma a evitar o desvio de finalidade, citando trecho do voto condutor do Acórdão 1.484/2004-TCU-Plenário.

51. Destacou que os serviços de publicidade são licitáveis e que a execução de despesas com patrocínio deve considerar a relação custo-benefício e que a devolução de R\$ 80.000,00 do total de R\$ 240.000,00 repassados pelo Senai/DN não é suficiente para sanar os vícios constatados. Ante as irregularidades encontradas nos patrocínios, propôs que sejam ressalvadas as contas dos gestores e emitiu as seguintes recomendações:

Recomendação 1:

Adotar as medidas necessárias para ressarcir aos cofres do Senai/DN, o montante de R\$ 160.000,00 transferido, para a criação do *site* destinado à oferta de produtos de empresas, o Clube de Benefícios da Indústria, uma vez que tal transferência se demonstrou incompatível com a finalidade da Entidade e sem amparo legal.

Recomendação 2:

Adotar as medidas necessárias para ressarcir aos cofres do Senai/DN, o montante de R\$ 75.000,00, transferido para a realização de evento, uma vez que tal transferência se demonstrou incompatível com a finalidade da Entidade e sem amparo legal.

Recomendação 3:

Abster-se de firmar contratos, convênios e demais instrumentos que não estejam relacionados à finalidade institucional da entidade, tais como confraternizações, festividades, eventos comemorativos e outros congêneres.

Recomendação 4:

Implementar normativo que regulamente a realização de transferências por meio de convênio ou outros instrumentos congêneres, utilizando como referencial orientativo as disposições contidas no Decreto n.º 6170/2007 e Portaria Interministerial n.º 507/2011, cujos instrumentos devem conter, em especial:

a) objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenientes;

- b) plano de trabalho, que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;
- c) compromisso do conveniente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;
- d) obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;
- e) vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;
- f) obrigatoriedade de o conveniente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas dos recursos recebidos, em prazo preestabelecido;
- g) obrigatoriedade de o conveniente apresentar prestação de contas dos recursos recebidos no prazo previsto;
- h) previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

Análise

52. É fato que nenhum dos repasses em análise estava previsto nos normativos do Senai/DN.

53. Ficou comprovado que houve desvio de finalidade no repasse dos recursos, tanto para a construção do *site* quanto para a realização do show. Ressalta-se que o repasse à Força Sindical de Santa Catarina sequer foi monitorado.

54. Todavia, considerando que foram recomendadas providências pela CGU, especialmente no tocante à devolução dos recursos transferidos, **propõe-se, preliminarmente, que seja diligenciado ao Senai/DN a respeito das providências adotadas e os resultados obtidos com vistas à restituição dos R\$160.000,00 transferidos para a criação do *site* destinado à oferta de produtos de empresas, o Clube de Benefícios da Indústria, e também dos R\$ 75.000,00 transferidos à Força Sindical de Santa Catarina, para a realização do 7ª. Show dos Trabalhadores.**

Não comprovação de pertinência de convênio firmado com a Cbic e de comprovação da execução do objeto conveniado, item 1.2.4.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 189-250)

Situação encontrada

55. O relatório descreve falhas nos controles internos quanto à avaliação de plano de trabalho para a celebração de convênio, bem como ausência de monitoramento das prestações de contas.

56. As falhas ocorreram no convênio firmado em julho de 2011 com a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic), CNPJ 33.947.128/0001-16, no valor de R\$ 2.700.000,00, com vigência até 31/8/2012. Do valor conveniado, o Senai/DN entrou com R\$ 2.470.000,00, em duas parcelas iguais de R\$ 1.235.000,00, e a Cbic com a contrapartida de R\$ 230.000,00. O objeto pactuado foi a conjugação de esforços e recursos para a execução de atividades conjuntas para a implantação do Programa de Inovação Tecnológica e do Programa de Construção Sustentável no setor da indústria da construção civil, mediante o estudo, a análise e definição de diretrizes para o desenvolvimento, difusão e avaliação de inovações tecnológicas no setor.

57. Foram identificadas várias fragilidades na documentação da prestação de contas, e emitiu solicitações de auditoria em busca de justificativa e esclarecimentos (peça 5, p. 191-201), colacionando ainda a relação dos pagamentos efetuados por serviços relacionados à execução do convênio.

58. A CGU identificou, como causa das aparentes irregularidades, o que se segue (peça 5, p. 201-203):

Fragilidades nos controles internos relativas à aprovação de transferências de recursos financeiros a terceiros, especialmente em razão da ausência de normativo que discipline critérios voltados à avaliação de plano de trabalho para a celebração de convênio bem como em relação ao monitoramento das prestações de contas, não obstante a competência do Diretor-Geral do Senai para *"organizar, superintender e fiscalizar, direta e indiretamente, todos os serviços a cargo do Departamento Nacional"* (RI, art. 30, alínea "b"), e em detrimento da competência do Presidente do Conselho Nacional do Senai de *"autorizar a realização de convênios entre o SENAI e entidades e escolas de todos os níveis, visando à formação ou o aperfeiçoamento da mão-de-obra industrial"* (RI, art. 19, alínea "r"). E, em face da constatação de despesas inelegíveis, se recomendou o ressarcimento de valores. (destaque no original)

59. Os recursos repassados à Cbic foram distribuídos em vários convênios firmados por esta com entidades diversas, em valores consideráveis, conforme detalhado no Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 223-241). A Cbic assumiu parte das atividades, retendo os valores indicados, mas também contratou projeto de difusão de inovação com o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea), no valor de R\$ 60.000,00; projeto para a Capacitação para a Inovação, com o Sinduscon/BA, contribuiu com R\$ 250.000,00 para o Concurso Falcão Bauer, promovido pela própria Cbic há 18 anos, dentre outras subcontratações.

60. O Senai/DN, em extensa resposta, transcrita no relatório da CGU e também anexada aos autos por intermédio da peça 14, apresentou justificativas para a celebração do convênio e para alguns dos pagamentos efetuados. Apegou-se, na resposta, a apresentar argumentação genérica que buscava conferir legitimidade ao convênio em questão, juntando algumas informações numéricas. Trouxe, inclusive, questões que não haviam sido levantadas pela CGU, como a não utilização da IN-STN 01/97. Todavia, deixou de apresentar provas materiais, claramente solicitadas pela CGU, que comprovassem a pertinência do convênio e a comprovação da execução do objeto conveniado.

61. Não foram indicados os parâmetros que nortearam os percentuais de aporte de recursos do Senai/DN e da Cbic. Não foram indicados os quantitativos de pessoas a serem capacitadas. O Senai/DN não esclareceu as razões pelas quais não estabeleceu limites para despesas com viagens, como o pagamento de diária no valor de R\$ 2.509,00. A tabela constante da peça 5, p. 219-223 indica vários outros casos de extrapolação do limite informado pelo Senai/DN. Isso, segundo a SFC/CGU, só ocorreu por falta de normatização para as despesas de viagem.

Análise

62. O número e a amplitude da transferência pela Cbic da prestação de serviços a terceiros conferem ao convênio em análise a características de convênio guarda-chuva, por abrigar vários outros convênios e contratos, firmados por intermédio da Cbic. Além disso, a análise desses convênios e contratos demonstra que foram despendidos recursos com despesas inerentes à atividade da Cbic.

63. A CGU relaciona contratos mantidos pela Cbic com diversas empresas e entidades que vêm sendo mantidos e renovados de forma automática, e que, apesar disso, foram incluídos na prestação de contas do convênio (peça 5, p. 241-245). O próprio Prêmio Falcão Bauer já vem sendo realizado há dezoito anos mediante convênio entre o Sinduscon/GO e a Cbic, o que inviabiliza a aceitação como parte do objeto do convênio entre o Senai/DN e a Cbic.

64. Também é grave o fato de a Cbic subcontratar terceiros para a execução de serviços que lhe caberiam como conveniada. São várias as ocorrências nesse sentido mencionadas pela CGU, tais como os ajustes celebrados entre a Cbic e o Sinduscon/MG, o Sinduscon/SP, Sinduscon/GO,

UnB. Este é mais um elemento a comprovar o caráter de convênio guarda-chuva do convênio que se analisa.

65. Cabe, neste ponto, transcrever constatação da CGU, inserta na peça 5, p. 245:

Tal situação se agrava na medida em que a própria Cbic subcontrata junto a terceiros a execução dos serviços. O caso concreto foi evidenciado no convênio celebrado com o Sinduscon-MG para a elaboração do manual de aplicação do exercício legal da engenharia, atualizado pelo valor de R\$ 150.000,00, o qual subcontratou pelo mesmo valor o escritório de Advocacia “Bernardes, Moreira, Pereira e Advogados e Associados” para a realização do objeto de “serviços profissionais advocatícios consistentes da atualização do Manual do Exercício Legal da Engenharia”, conforme instrumento datado de 28/12/2011 mediante pagamento via cheque nº 229 e recibo emitido pela entidade em 29/02/2012.

66. Não merecem acolhida as justificativas apresentadas pelo Senai/DN, inclusive aquelas trazidas pela peça 14. Frise-se que o Senai/DN aquiesceu a vários dos questionamentos da CGU, tendo providenciado o ressarcimento de alguns dos valores considerados indevidos e que se comprometeu a proceder à devolução de outros. Ao fim, a CGU fez as seguintes recomendações corretivas:

Recomendação 1:

Adotar providências no sentido de que a proposta ou plano de trabalho que deu origem ao convênio celebrado pela Entidade contenha a caracterização dos interesses recíprocos da proponente e do concedente, de modo a justificar a celebração do instrumento, bem como demonstrar a relação entre a proposta apresentada e as finalidades institucionais da entidade, do problema a ser resolvido e das metas estabelecidas, as quais devem proporcionar qualitativa e quantitativamente a sua aferição, em relação ao objetivo pactuado no convênio.

Recomendação 2:

Avaliar a possibilidade de, no caso de celebração de convênios onde houver a permissibilidade para o custeio de despesas com diárias e hospedagens, que os valores concedidos estejam ancorados nos limites utilizados pela própria entidade, de modo a evitar a ocorrência do fato apontado em que foram pagas diárias em valores superiores aos praticados pelo Senai.

Recomendação 3:

Abster-se de celebrar convênios sem prévia análise do Plano de Trabalho, de modo a evitar a assunção de despesas inerentes à manutenção do conveniente e sem correlação com as finalidades do Senai.

Recomendação 4:

Adotar providências no sentido de ressarcir aos cofres do Senai as despesas referentes aos contratos custeados pelo convênio referente às empresas **ATL CONSTRUÇÃO INCORPORAÇÃO E SERVIÇOS (R\$ 30.000,00); ÁREA ÚTIL CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA. (R\$ 330.900,00); ARQUITETOS E CONSTRUTORES ASSOCIADOS (R\$ 121.560,00); FOCO ASSESSORIA E CONSULTORIA LEGISLATIVA (R\$ 222.000,00) FSB COMUNICAÇÕES LTDA. (R\$ 669.000,00) e PONTOCOM COMUNICAÇÃO EMPRESARIAL (R\$9.100,00), uma vez que tais despesas são inelegíveis em relação ao objeto do convênio por se referirem exclusivamente à manutenção da atividade da Cbic, e conforme, demonstrado em vários contratos são despesas de natureza contínua no âmbito daquela Entidade e, alguns casos celebrados antes da vigência do convênio com o Senai. (destaques no original)**

Recomendação 5:

Encaminhar no prazo de 90 dias a análise da prestação de contas do convênio com a Cbic, expurgando do convênio com o respectivo ressarcimento do recurso, as despesas que se encontrem na mesma situação daquelas apontadas na recomendação anterior.

Recomendação 6:

Adotar medidas no sentido de ressarcir aos cofres do Senai/DN as despesas referentes ao custeio do Prêmio Falcão Bauer no valor de R\$ 28.200,00, uma vez que tal despesa está relacionada à parceria do Sinduscon/GO e CBIC, sendo ilegível em relação ao convênio pactuado.

67. Cabe aqui mais uma vez lembrar que, estando os autos já em condições de ser instruído, e conforme já mencionado no item 9 desta instrução, o Senai encaminhou a peça 14, contendo trechos do Relatório de Auditoria da CGU, respostas prestadas pelo próprio Senai, posicionamento conclusivo da CGU a respeito dos achados e, como novidade, tópicos destinados a respostas complementares do Senai para o TCU.

68. A maior parte desse documento refere-se ao achado em comento e às várias recomendações feitas pela CGU. Nas respostas complementares ao TCU, o Senai tenta justificar as contratações feitas pela Cbic e, com isso, justificar o próprio convênio com a Cbic. No entanto, os argumentos empregados no mais das vezes repetem a argumentação anteriormente empregada e trazida à prestação de contas pela CGU.

69. O discurso empregado nas respostas complementares é de que há confluência de interesses entre a Cbic e o Senai e que os projetos contratados pela Cbic objetivam soluções almejadas pelo Senai. No entanto, as respostas complementares não elidam as principais irregularidades constatadas pela CGU e que, após analisadas nesta instrução, não foram elididas: a subcontratação pela Cbic de terceiros para a execução de serviços que lhe caberiam como conveniada e a utilização dos recursos para pagamento de despesas inerentes à atividade da Cbic.

70. Em que pese ter sido considerada nesta fase processual, a apresentação de defesa prévia, que não está prevista em nenhum normativo do TCU, não foi suficiente para justificar a transferência feita mediante convênio com a Cbic. Ademais, há que se considerar que pode o Senai apresentar e aprofundar suas justificativas em momento oportuno, caso seja chamado a fazê-lo.

71. Diante do exposto, propõe-se quanto a este achado de auditoria realizar, preliminarmente, **diligência ao Senai/DN indagando a respeito das providências adotadas com vistas ao atendimento das seguintes recomendações emitidas pela CGU ao analisar o convênio firmado entre o Senai/DN e a Cbic, especialmente quanto ao resultado das providências adotadas no sentido de ressarcir aos cofres do Senai/DN as despesas referentes aos contratos custeados pelo convênio com pagamentos às empresas ATL Construção Incorporação e Serviços (R\$ 30.000,00); Área Útil Construtora de Obras Ltda (R\$ 330.900,00); Arquitetos e Construtores Associados (R\$ 121.560,00); Foco Assessoria e Consultoria Legislativa (R\$ 222.000,00); FSB Comunicações Ltda. (R\$ 669.000,00); Pontocom Comunicação Empresarial (R\$ 9.100,00) e também quanto ao ressarcimento das despesas referentes ao custeio do Prêmio Falcão Bauer, no valor de R\$ 28.200,00.**

CONCLUSÃO

72. Da análise empreendida, vislumbra-se as seguintes providências preliminares:

a) promover diligência ao Senai/DN para solicitar informações a respeito do estágio em que se encontram as licitações para a contratação de serviços de mensageria e copeiragem (itens 10 a 17 desta instrução);

b) promover diligência ao Senai/DN indagando a respeito da atualização do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, adequando-o ao disposto no § 2º do artigo 77 da Lei Complementar 123/2006 quanto ao tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (itens 18 a 22 desta instrução);

c) promover diligência ao Senai/DN para solicitar cópias de todas as homologações de dispensa de licitação de contratação/aquisição de serviços/produtos gráficos realizadas em 2011 e mencionadas no item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (itens 23 a 28 desta instrução);

d) promover diligência ao Senai/DN para solicitar informações a respeito das providências adotadas e os resultados obtidos com vistas à restituição dos R\$160.000,00 transferidos para a criação do *site* destinado à oferta de produtos de empresas, o Clube de Benefícios da Indústria, e também dos R\$ 75.000,00 transferidos à Força Sindical de Santa Catarina, para a realização do 7ª. Show dos Trabalhadores (itens 44 a 54 desta instrução);

e) promover diligência ao Senai/DN para solicitar informações a respeito das providências adotadas com vistas ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU ao analisar o convênio firmado entre o Senai/DN e a Cbic, especialmente quanto ao resultado das providências adotadas no sentido do ressarcimento aos cofres do Senai/DN das despesas referentes aos contratos custeados pelo convênio com pagamentos às empresas ATL Construção Incorporação e Serviços (R\$ 30.000,00); Área Útil Construtora de Obras Ltda (R\$ 330.900,00); Arquitetos e Construtores Associados (R\$ 121.560,00); Foco Assessoria e Consultoria Legislativa (R\$ 222.000,00); FSB Comunicações Ltda. (R\$ 669.000,00); Pontocom Comunicação Empresarial (R\$ 9.100,00); das despesas referentes ao custeio do Prêmio Falcão Bauer, no valor de R\$ 28.200,00 (itens 55 a 71) desta instrução).

73. Além disso, diante do exposto nos itens 29 a 37 desta instrução, propõe-se que **oportunamente, após análise das respostas às diligências também propostas**, seja oferecida, em audiência, oportunidade para que os gestores Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15) e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91), apresentem suas razões de justificativa pela ausência, nos processos seletivos de empregados, de previsão de interposição de recursos à correção das provas discursivas e objetivas, bem como de fase de vistas da correção, e de divulgação oficial dos resultados finais, e também por não atenderem às determinações contidas no item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, considerando-se, inclusive, os termos empregados no Ofício 57/2012, de 5/9/2012, endereçado à CGU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Diante de todo o exposto, propõe-se, preliminarmente, realizar diligência ao Senai/DN, para que, no prazo regimental de quinze dias, apresente os seguintes documentos e informações:

a) informações a respeito do estágio em que se encontram as licitações para a contratação de serviços de mensageria e copeiragem (itens 10 a 17 desta instrução);

b) informações a respeito da atualização do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, adequando-o ao disposto no § 2º do artigo 77 da Lei Complementar 123/2006 quanto ao tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (itens 18 a 22 desta instrução);

c) cópias de todas as homologações de dispensa de licitação de contratação/aquisição de serviços/produtos gráficos realizadas em 2011 e mencionadas no item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (itens 23 a 28 desta instrução);

d) informações a respeito das providências adotadas e os resultados obtidos com vistas à restituição dos R\$ 160.000,00 transferidos para a criação do *site* destinado à oferta de produtos de empresas, o Clube de Benefícios da Indústria, e também dos R\$ 75.000,00 transferidos à Força Sindical de Santa Catarina para a realização do 7ª. Show dos Trabalhadores (itens 44 a 54 desta instrução);

e) informações a respeito das providências adotadas com vistas ao atendimento das recomendações emitidas pela CGU ao analisar o convênio firmado entre o Senai/DN e a Cbic, especialmente quanto ao resultado das providências adotadas para ressarcir aos cofres do Senai/DN as despesas referentes aos contratos custeados pelo convênio com pagamentos às seguintes empresas e os valores indicados: ATL Construção Incorporação e Serviços (R\$ 30.000,00); Área Útil Construtora de Obras Ltda (R\$ 330.900,00); Arquitetos e Construtores Associados (R\$



121.560,00); Foco Assessoria e Consultoria Legislativa (R\$ 222.000,00); FSB Comunicações Ltda. (R\$ 669.000,00); Pontocom Comunicação Empresarial (R\$ 9.100,00); das despesas referentes ao custeio do Prêmio Falcão Bauer, no valor de R\$ 28.200,00 (itens 55 a 71 desta instrução).

SecexPrevidência/D2, em 16/6/5/2014.

(assinado eletronicamente)

JOSÉ MANOEL CAIXETA
AUFC – Matr. 3439-8