

**TC 046.759/2012-3**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2011

**Unidade jurisdicionada:** Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional (Sest/CN)

**Responsável(is):** Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25) e outros (peça 3)

**Proposta:** citação/audiência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional (Sest/CN), relativo ao exercício de 2011.
2. O processo de contas foi organizado de forma consolidada (consolidando as informações sobre a gestão dos conselhos regionais), conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 117/2011.
3. O Sest está entre as últimas entidades criadas no âmbito do serviço social autônomo. A Lei 8.706, de 14 de setembro de 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 promoção social do trabalhador (peça 2, p. 23).
4. Os recursos geridos pelo Sest em 2011 foram de R\$ 346 milhões, conforme Relatório de Gestão (peça 2, p. 55).
5. O Sest e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) 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 é realizada com recursos dos orçamentos das duas entidades, que também utilizam os espaços comuns. Apesar disso, prestam contas separadamente.
6. 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.

## HISTÓRICO

7. Em razão da citada integração de atividades exercidas pelo Sest e o Senat, cabe aqui fazer um comparativo entre os presentes autos e o processo de prestação de contas do Senat, relativo ao exercício de 2011 (TC 046.825/2012-6), conforme se expõe a seguir.
8. No procedimento de prestação de contas das entidades, o Sest e o Senat elaboraram de forma separada um relatório de gestão, individualizando as atividades e objetivos institucionais para os quais foram criadas. No entanto, nas informações que tratam da execução das atividades operacionais das entidades, onde se utilizam da mesma estrutura administrativa e estrutura de pessoal, os dados foram idênticos.
9. Com relação às peças juntadas ao processo pela Controladoria-Geral da União (CGU), exceto com relação às informações dos objetivos das entidades, uma licitação e um convênio celebrado pelo Senat (constatações 1.1.2.1 e 1.1.3.1 do RA CGU 201203986 – peça 5 do TC 046.825/2012-6), o órgão de controle interno elaborou o mesmo relatório de auditoria de gestão, indicando as mesmas

falhas e irregularidades.

10. Segue quadro comparativo das constatações dos dois relatórios do Controle Interno, com as respectivas referências:

CONSTATAÇÃO	SENAT (pág.)	SEST (pág.)
1- Pagamento de horas extras com característica de habitualidade.	31	28
2- Controles da Entidade não permitem aferir o cumprimento de dedicação exclusiva dos dirigentes do SEST/SENAT que figuram na condição de também dirigentes das empresas que possuem.	39	37
3- Utilização do tipo da licitação "menor preço por lote" em vez de menor preço por item em Pregão Eletrônico realizado para fins de registro de preços.	47	-
4 - 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.	65	49
4.1) 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;	78	61
4.2) Cobrança abusiva de taxa para a obtenção do edital de licitação;	78	61
4.3) Adoção de índices contábeis restritivos à competitividade na habilitação econômico-financeira do edital de licitação;	79	61
4.4) Licitação com somente três construtoras de Belo Horizonte/MG;	79	61
4.5) Comprometimento do Processo Licitatório pela ausência de critérios de aceitabilidade de preços máximos, unitários e global, no edital;	79	61
4.6) Utilização na planilha orçamentária das obras do SEST/Três Pontas do parâmetro valor/área (R\$1m2) nos serviços de instalações hidráulicas, hidrossanitárias, de drenagem, de incêndio, elétricas, de comunicação, CFTV, sonorização e lógica;	79	63
4.7) Celebração de termo aditivo de prorrogação de prazo sem atualização do cronograma físico-financeiro original;	81	65
4.8) Sobrepreço nas planilhas orçamentárias estimadas pelo SEST/SENAT e nas planilhas contratuais da Diedro;	81	65
4.9) Superfaturamento por sobrepreço nas oito medições efetuadas;	83	67
4.10) Falta de aplicação de sanção à Diedro por atraso na obra.	87	69
5 - 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.	123	-
6 - 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.	144	154

11. Com exceção dos itens 3 e 5, todas as falhas e irregularidades foram tratadas de forma idêntica nos relatórios, com as mesmas causas, manifestações dos gestores, análises empreendidas pelo Controle Interno e recomendações.

12. A CGU emitiu idêntico certificado de auditoria e parecer do dirigente do Controle Interno nos dois processos. O Controle Interno emitiu certificados de auditoria considerando irregulares as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade, Presidente do Conselho Nacional do Sest/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. Em ambos os processos, os pareceres do dirigente de Controle Interno acolheram a conclusão dos certificados (peças 6 e 7 deste processo e do TC 046.825/2012-6).

13. Além da semelhança das peças juntadas pela CGU nos dois processos, as peças 9, 10, 17, 18 e 27 a 64 destes autos são cópias das peças 9 a 12 e 17 a 54 do TC 046.825/2012-6.

14. Diante da composição similar dos dois processos, a análise desta unidade técnica realizada no âmbito do processo de prestação de contas do Senat (TC 046.825/2012-6) também abrangeu atos referentes à gestão do Sest.

15. Na análise técnica inicial daquele processo, verificou-se a necessidade de conhecimentos específicos em obras para análise dos indícios de sobrepreço e de superfaturamento nas obras do Sest/Senat em Três Pontas/MG, apontados pela CGU. Diante disso, o Ministro Relator encaminhou os autos à SecobEdif deste Tribunal (peças 60 e 62 do TC 046.825/2012-6).

16. A SecobEdif confirmou tecnicamente o sobrepreço e o superfaturamento, contudo, em valores ligeiramente menores que os apurados pela CGU (peças 69-71 do TC 046.825/2012-6).

17. Instrução posterior do mesmo processo (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 3-21) analisou cada um dos apontamentos feitos pela CGU registrados no Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU do Senat, exercício de 2011. Deles, os seguintes também se referem ao Sest:

**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 1.1.2.2 do RA - peça 5, p. 49-107);

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 1.1.3.1 do RA - peça 5, p. 107-133);

**Constatações pela regularidade com ressalva**

c) Pagamento de horas extras com características de habitualidade (Item 1.1.1.2 do RA - peça 5, p. 27-37);

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. 37-45);

e) Utilização de Pedido de Compra em substituição do Termo de Contrato, sem a verificação das situações que facultam tal possibilidade (Item 1.1.2.1 do RA - peça 5, p. 45-49).

18. Como consequência daquela análise, propôs-se diligenciar o Senat, a fim de que a entidade fornecesse documentos e esclarecimentos relativos às constatações constantes dos itens “a” e “b”. Também se sugeriu, quando da proposta de mérito, efetuar determinações à entidade por algumas das falhas verificadas na licitação e na execução das obras de Três Pontas/MG.

19. Na análise das constatações dos itens “c” e “d”, sugeriu-se a inclusão, quando da proposta de mérito, de ressalva às contas dos responsáveis, além de determinação e recomendações à entidade. Já na análise do item “e”, concluiu-se não haver medidas adicionais a serem adotadas por este Tribunal.

20. A diligência ao Senat foi efetuada por intermédio do Ofício 276/2014-TCU/SecexPrevidência, de 19/3/2014 (peça 77 do TC 046.825/2012-6). A resposta à diligência, encaminhada conjuntamente pelo Sest e Senat, compõe a peça 81 daquele mesmo processo.

21. O exame da resposta fornecida pelas entidades é realizado na peça 84 do TC 046.825/2012-6. Reproduz-se, a seguir, o exame técnico realizado no âmbito daquele processo, no tocante às constatações que também se referem ao Sest, feitas as adaptações necessárias a este processo, especialmente no tocante às referências citadas.

**EXAME TÉCNICO**

22. Analisa-se aqui a documentação constante da peça 81 do TC 046.825/2012-6, apresentada

conjuntamente pelo Senat e Sest em resposta à diligência do Ofício 276/2014-TCU/SecexPrevidência, de 19/3/2014 (peça 77 do TC 046.825/2012-6), com relação aos apontamentos que também se referem a atos de gestão do Sest.

**I. Falhas na licitação e na execução das obras de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, com indícios de sobrepreço e superfaturamento de serviços**

23. Conforme exposto na instrução constante da peça 75 do TC 046.825/2012-6, a CGU encontrou falhas na licitação e execução das obras da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, destacando-se, entre elas, indícios de sobrepreço e de superfaturamento (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 4-14).

24. A referida licitação é tratada no Processo Administrativo DEX-09/01238/10. A publicação em jornal do Aviso de Licitação ocorreu em 18/12/2010. Em 17/1/2011, foram celebrados os dois contratos (do Sest e do Senat) com a empresa vencedora do certame, Diedro Construções e Serviços Ltda., que totalizaram R\$ 9.051.174,18 (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 4).

25. Na instrução que compõe a peça 75 do TC 046.825/2012-6 (p. 12-13), rejeitou-se, com base em jurisprudência deste Tribunal, o argumento do Senat de que o referencial do Sinapi/Sicro não era aplicado à época da orçamentação.

26. Quanto à apuração do sobrepreço e do superfaturamento, considerou-se o parecer da SecobEdif (peça 69 do TC 046.825/2012-6), tendo em vista ser essa a unidade técnica deste Tribunal especializada na fiscalização de obras. A avaliação da SecobEdif confirmou tecnicamente o sobrepreço e o superfaturamento verificados pela CGU, contudo, em valores ligeiramente menores (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 13).

27. Com relação à obra do Senat, a SecobEdif apurou sobrepreço no valor de R\$ 1.808.994,47 e superfaturamento no valor de R\$ 1.151.741,57 (data base janeiro/2011) - TC 046.825/2012-6, peça 75, p. 13 e peça 69, p. 6.

28. No tocante a obra do Sest, entendeu-se que a análise da CGU não necessita de correções. O sobrepreço apurado foi de R\$ 277.706,28, e o superfaturamento foi de R\$ 232.711,25 (data base janeiro/2011) – peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 13.

29. As diferenças nos cálculos decorreram, basicamente, do fato de a SecobEdif ter escolhido, como fonte de referência para alguns preços, composições do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi oriundas do banco de dados “Caixa Referencial”, consideradas mais adequadas tecnicamente (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 13).

30. Diante disso, esta unidade técnica propôs diligenciar o Senat, com o objetivo de esclarecer os fatos apontados como irregulares, nos seguintes termos (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 23-24):

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.

31. A resposta à citada diligência integra a peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 13-14.

32. Da análise desta unidade técnica quanto às demais falhas relatadas pela CGU, referentes ao procedimento licitatório e à execução das citadas obras, entendeu-se caber, no mérito, proposta das

seguintes determinações:

a) 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 (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 10);

b) 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 (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 11); e

c) 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 (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 12).

33. A seguir, é feito o exame da resposta à diligência de que trata o parágrafo 30.

#### I.1. Alegações do Gestor

34. O Sest e o Senat alegaram que não estão submetidos aos referenciais de custos dos Sistemas Sinapi/Sicro, tendo em vista que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (que instituiu o Sinapi como uma referência obrigatória para empreendimentos de engenharia executados com recursos da União a partir do exercício de 2003) não se aplica às duas entidades, pelo fato de não integrarem a estrutura administrativa do Estado e não receberem recursos do orçamento (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 13).

35. Defenderam que a metodologia de cálculo adotada pelo Sest/Senat (Custo Unitário Básico – CUB), criado pela Lei 4.591, de 16 de dezembro de 1964, também pode ser utilizada como parâmetro de mensuração de preço em suas licitações (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 13).

36. E transcreveram trechos de obra lançada por auditor deste Tribunal (sem terem citado, entretanto, o título dessa obra). Um dos trechos afirma que o processo para determinação dos custos para a execução de uma obra pode ser feito por vários métodos, cada um com características, precisão e limitações próprios. Outro trecho afirma que a metodologia de cálculo do CUB/m<sup>2</sup> é simples e permite a consecução de indicadores muito realistas, e que nessa metodologia, os salários, preços dos materiais de construção, despesas administrativas e custos com aluguel de equipamentos são pesquisados mensalmente pelos Sindicatos da Indústria da Construção de todo o país (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 13).

37. As entidades ainda argumentaram que este Tribunal, por intermédio do Acórdão 7.514/2010-TCU-2ª Câmara, apenas recomendou (e não determinou) a utilização de fontes oficiais como o Sinapi e o Sicro, ensejando uma faculdade (e não uma obrigação) ao ente auditado. E que a CGU, na apuração do suposto superfaturamento, levou em conta sistema de apuração de custo que o Sest/Senat não são obrigados, mas apenas facultados, a observar (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 14).

38. O Sest/Senat também defenderam que a CGU não pode buscar a retroatividade de recomendação do TCU, dirigida a terceiros, para imputar débitos ou irregularidades. Mencionaram que as entidades somente tomaram conhecimento do Acórdão 7.514/2010-TCU-2ª Câmara após a publicação do edital e a contratação da licitante vencedora, assim, o compromisso a que estava vinculada por força do edital não poderia ser desfeito (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 14).

39. As entidades concluem que, diante da ausência de obrigatoriedade legal de utilização do Sinapi/Sicro como critério aferidor de preços, e da inexistência de determinação do TCU nesse sentido,

não existiu superfaturamento nos contratos apurados (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 14).

## I.2. Análise

40. Assim como nas manifestações anteriores, o Sest/Senat concentraram seus argumentos na convicção de que os serviços sociais autônomos não são obrigados a adotar o referencial do Sinapi/Sicro, tendo em vista que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO instituiu o Sinapi como uma referência obrigatória para empreendimentos de engenharia executados com recursos da União.

41. Com base nisso, concluem que a apuração de sobrepreço e superfaturamento não pode adotar o referencial do Sinapi nas licitações e execuções de obras referentes aos serviços sociais autônomos.

42. Conforme já explanado na instrução que compõe a peça 75 do TC 046.825/2012-6 (p. 12), o TCU vem utilizando o sistema Sinapi para avaliação de preços de mercado em diversos tipos de obras, como se observa nos Acórdãos 382/2002-TCU-2ª Câmara e 123/2002-TCU-2ª Câmara.

43. A mesma instrução ressaltou que o Sinapi também foi utilizado no âmbito do TC 009.887/2004-0 (prestação de contas do Sest referente ao exercício de 2003, que originou o Acórdão 7.514/2010-2ª Câmara) e nos processos de contas reabertos de 2004 a 2005 (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 13).

44. Adicionalmente, é pertinente citar o Acórdão 325/2008-TCU-1ª Câmara, no âmbito do Sistema S, que apreciou as prestações de contas referentes ao exercício de 2004 do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional no Estado do Acre (Senac/AC). A citada deliberação determinou ao Senac/AC que:

9.3.4. nos procedimentos licitatórios que vier a realizar para execução de obras que possuam custo por m<sup>2</sup> superior ao valor médio previsto no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, elabore estudo detalhado do projeto a ser implementado, contemplando análise acerca da economicidade das soluções adotadas em contraposição às opções existentes no mercado;

45. Quanto ao fato de o Acórdão 7.514/2010-2ª Câmara ter apenas recomendado (e não determinado) ao Sest a utilização de fontes oficiais como Sinapi/Sicro, e de as entidades terem tomado conhecimento do referido acórdão somente após a contratação da licitante vencedora, isso não impede que a apuração de sobrepreço e superfaturamento de que trata o presente processo utilize o Sinapi como referencial.

46. Isso porque, caso se concluísse pela necessidade de determinação específica prévia nesse sentido, este Tribunal não poderia adotar qualquer referencial para o cálculo de sobrepreço e superfaturamento em obras sob responsabilidade da maior parte das entidades do Sistema S, tendo em vista a inexistência de determinação prévia dirigida a essas entidades especificando o referencial que devem utilizar.

47. Entende-se, portanto, não haver impedimento para a utilização do Sinapi como referencial para a apuração de sobrepreço e de superfaturamento nestes autos, uma vez que esse referencial é tecnicamente justificado na instrução da SecobEdif (peça 69 do TC 046.825/2012-6, p. 2-5).

48. Com base no exposto, conclui-se que os elementos trazidos aos autos pelo Sest/Senat não afastam as irregularidades apontadas, cabendo a realização de citação dos responsáveis e da empresa contratada, para apresentação das alegações de defesa em razão da ocorrência de superfaturamento nas obras de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, em afronta ao princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), da economicidade (art. 70 da Constituição Federal) e também ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sest/Senat).

49. Propõe-se que sejam citados, solidariamente, o Sr. Clésio Soares de Andrade (Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat), a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (Diretora Executiva Geral), os membros da Comissão de Licitação e a Diedro Construções e Serviços Ltda., conforme se fundamenta a seguir.

50. A CGU concluiu, em seu certificado de auditoria, que o superfaturamento enseja a irregularidade da gestão do Sr. Clésio Soares de Andrade (Presidente do Conselho Nacional do Sest), tendo em vista a informação de que ele e o sócio administrador da Diedro Construções e Serviços Ltda. foram sócios da empresa Poliagro Agropecuária Ltda., no período de 2007 a 2009. O parecer do dirigente de Controle Interno acolheu a conclusão do certificado (peças 6 e 7).

51. A Primeira Alteração Contratual da empresa Poliagro Agropecuária Ltda. (peça 10 do TC 046.825/2012-6, p. 27-31), comprova, de fato, a existência de relação empresarial entre a Diedro e o Presidente do CN, ainda que de forma um pouco distinta da relatada pela CGU, como se detalha a seguir.

52. O citado documento demonstra que, até 16/2/2009, os sócios da Poliagro Agropecuária Ltda. eram a Diedro Construções e Serviços Ltda. e o Sr. Bruno Bedinelli Filho (diretor da Diedro). Naquela data, a Diedro cedeu e transferiu todas as suas 11.000 quotas para a sócia então admitida, Presença Participações e Investimentos Ltda., pelo valor de R\$ 12.000.000,00, a serem pagos em quatro parcelas semestrais iguais, a partir de 19/8/2009. O Sr. Bruno, por sua vez, cedeu e transferiu sua única quota para a sócia então admitida, Pampulha Transportes e Locação Ltda, pelo valor de R\$ 1.000,00.

53. Ocorre que o diretor das novas empresas sócias da Poliagro (Presença Participações e Investimentos Ltda. e Pampulha Transportes e Locação Ltda.) era o Sr. Clésio Soares de Andrade, o qual foi nomeado administrador da Poliagro.

54. Isso evidencia a existência de relação empresarial entre a Diedro Construções e Serviços Ltda. e o Sr. Clésio Soares de Andrade (por intermédio da direção das empresas Presença Participações e Investimentos Ltda. e Pampulha Transportes e Locação Ltda.), que geraram obrigação, por parte das empresas dirigidas pelo Sr. Clésio Andrade, de pagamento de parcelas à construtora Diedro, até o início de 2011.

55. Oportuno mencionar, ainda, que a baixa da Poliagro Agropecuária Ltda. no cadastro da Receita Federal ocorreu em 4/1/2010, meses depois da relatada alteração societária (peça 82 do TC 046.825/2012-6).

56. Destaca-se o fato de a Diedro ter vencido quatro das seis licitações de obras para implantação de unidades operacionais pelo Sest/Senat, realizadas entre maio e agosto de 2009 (peça 12 do TC 046.825/2012-6, p. 19-20). E, em 2011 (exercício de que trata as presentes contas), a mesma construtora celebrou contrato com o Sest/Senat para execução das obras de implantação da unidade em Três Pontas/MG, após realização de procedimento licitatório eivado de diversos vícios que ocasionaram restrição à competitividade no certame, conforme examinado na instrução que integra a peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 4-12.

57. Em face dos elementos expostos, entende-se caber a citação do Presidente do CN do Sest/Senat, pela existência de relação empresarial com a Diedro Construções e Serviços Ltda. (por intermédio da Poliagro Agropecuária Ltda.), conflito de interesses e conluio, assim como a citação da empresa construtora, em razão do benefício auferido com a prática do superfaturamento apurado na licitação e na execução das obras de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG.

58. Propõe-se, ainda, a citação da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (Diretora Executiva Geral), em razão de ela ser a responsável pela autorização e homologação da referida licitação, segundo as competências regimentais estabelecidas no artigo 18 do Estatuto Social do Sest/Senat

(certificado de auditoria da CGU, peça 6, p. 1), e dos membros da Comissão de Licitação, por terem aceitado os preços ofertados pela proposta da construtora, superiores aos parâmetros de mercado.

59. O cálculo do débito compõe o Anexo I à presente instrução. Nele, foram consideradas as datas e quantidades medidas nas oito medições efetuadas pela Construtora Cortein, fiscal do empreendimento a serviço do Sest/Senat, conforme documentos fornecidos pela CGU (TC 046.825/2012-6, peça 5, p. 73-75 e 85-87, e peças 55-56) e os preços referenciais constantes parecer da Secob (peça 69 do TC 046.825/2012-6, p. 7-19).

**II. 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 cerca de R\$ 20 milhões, cuja estrutura diretiva do Instituto recebedor do recurso é a mesma das referidas entidades, configurando infringência aos princípios da segregação de funções e da impessoalidade**

60. Conforme exposto na instrução constante da peça 75 do TC 046.825/2012-6 (p. 14), a CGU informou que o Senat repassou recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes - Rhodes, 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. O responsável pelo Rhodes é o Presidente dos Conselhos Nacionais do Sest/Senat e da Confederação Nacional do Transporte, o Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25).

61. Por intermédio do Ato PRE-CN/SEST/SENAT 039/96, de 28/5/96, que criou o Instituto, o Presidente dos Conselhos Nacionais do Sest/Senat fixou e autorizou os descontos dos percentuais relativos aos prêmios, definindo em 1,5% o desconto sobre o salário dos funcionários, e em 3,962% o de subsídio patronal (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 14).

62. Segundo o Manual de Organização Sest/Senat, os benefícios oferecidos pelo Rhodes são: Programa de Apoio ao Trabalhador (seguro para caso de infortúnio, em que o associado que perder em caráter permanente a capacidade para o trabalho recebe o montante de R\$ 50.000,00), Programa de Apoio à Família do Trabalhador (seguro para o caso de falecimento do associado, em que sua família recebe o montante de R\$ 50.000,00) e Programa Financeiro (ainda não disponível, tem o objetivo de realizar empréstimo pessoal ao associado) - peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 14.

63. Os valores transferidos pelo Sest/Senat ao Rhodes, no período de 2004 a 2011, totalizaram R\$ 26.630.055,71, sendo que, deste total, R\$ 19.316.785,14 são de contribuição patronal e R\$ 7.313.270,57 correspondem a contribuições dos funcionários, segundo informações fornecidas pelos responsáveis do Sest/Senat (peça 5 do TC 046.825/2012-6, p. 159).

64. Com base em dados fornecidos pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), a CGU verificou que o Sest/Senat pagou ao Rhodes montantes bem superiores aos que o Instituto pagou à seguradora (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 14-15).

65. A CGU afirmou que, desde outubro de 2009, o Rhodes vem fazendo pagamento direto de seguros aos seus beneficiários, informando a realização de nove pagamentos que totalizaram R\$ 550.000,00. Com base na informação fornecida pela Susep de que inexistia contrato registrado para tal fim, 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, especialmente, os artigos 74 e 78 do Decreto Lei 73/1996 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros) – peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 15.

66. Em defesa apresentada pelo Sr. Clésio Soares Andrade, foi informada a origem do Instituto, apresentando-se a Ata da Assembleia Geral que lista 37 entidades componentes do Conselho de Representantes da Confederação Nacional do Transporte (CRCNT), a Resolução Normativa

CR/CNT 20/96 (que criou o Instituto e aprovou o Estatuto) e a Ata que registrou a eleição do Conselho Fiscal. Também se argumentou que, com base no art. 30 do Estatuto Social do Instituto, era desnecessário eleger membro do Conselho Deliberativo naquela ocasião, já que a composição seria idêntica ao CRCNT (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 15).

67. No mesmo documento, afirmou-se que o Rhodes é composto e administrado pelas entidades que compõem a CNT (o Instituto faz parte do próprio Sistema CNT), não havendo convênio ou outro instrumento similar que ampara as transferências realizadas ao Instituto. E que não faria sentido 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 75 do TC 046.825/2012-6, p. 15).

68. A CGU enfatizou que os repasses do Sest/Senat ao Rhodes registrados na conta contábil “Obrigações Patronais” não possuem prestação de contas adequada. Quanto a isso, o Sr. Clésio Soares Andrade alegou que o Conselho de Representantes da CNT é exatamente o mesmo que compõe o Instituto, ou seja, a CNT e suas afiliadas (incluindo, nesse caso, o Sest e o Senat). E destacou que o vínculo entre o Rhodes e o Senat advém da própria criação e forma de administração, não havendo necessidade de prestação de contas (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 15).

69. No exame inicial por esta unidade técnica, entendeu-se necessário esclarecer a fundamentação legal para a criação do Instituto, a forma que o Senat acompanha o desempenho e a gestão dos recursos públicos que são repassados em prol dos indivíduos que aderiram ao Instituto, os valores repassados pelo Sest/Senat ao Rhodes (com a respectiva comprovação do seu uso) e o aparente conflito de interesse e ausência de segregação de função na Presidência do Instituto (tendo em vista que a função de Presidente do Instituto é exercida pela mesma pessoa que comanda o Conselho Nacional do Sest/Senat e a Confederação Nacional dos Transportes) - peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 16.

70. Diante disso, propôs-se diligenciar o Sest/Senat, com o objetivo de solicitar os seguintes documentos e informações referentes ao Instituto Rhodes (peça 75 do TC 046.825/2012-6, p. 22-23):

I.1) Quanto ao Instituto Assistencial dos Transportes (Rhodes):

- 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)		

71. A resposta à citada diligência integra a peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 2-8 e 17-40, e será a seguir examinada.

#### II.1. Alegações do Gestor

72. O Sest/Senat informaram que o Instituto Rhodes foi criado na sede da Confederação Nacional do Transporte – CNT, em Brasília/DF, com representantes legais de 37 entidades. O Conselho Deliberativo do Rhodes, por meio de decisões colegiadas, é quem definia a atuação e o escopo do Instituto (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 2).

73. Mencionaram que os principais objetivos do Instituto, de acordo com seu Estatuto Social, eram elaborar e gerir planos assistenciais, em benefício de seus associados ou seus beneficiários, e firmar convênios com entidades de assistência médica, seguro e previdência privada para complementar a seguridade social dos associados ou de seus beneficiários. E que o Instituto, além do Sest/Senat, prestava e ofertava seus serviços à Confederação Nacional do Transporte – CNT, ao Instituto de Desenvolvimento do Transporte – IDT (entidade cuja atividade se encontra encerrada) e a outros transportadores (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 2 e 5).

74. Afirmaram que houve o encerramento das atividades sociais do Rhodes em 15/3/2012, e a devolução dos valores remanescentes ao Sest/Senat e aos empregados associados do Instituto. Ressaltaram que, na Assembleia realizada em 15/3/2012, foram deliberadas as seguintes ações (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 3 e 17-21):

- a) extinção dos serviços ofertados de contratação dos planos assistenciais e do seguro de vida coletivo;
- b) imediata interrupção do recebimento de receitas de contribuições mensais tanto das mantenedoras como dos empregados associados do Rhodes;
- c) devolução, por acordo, das contribuições aos empregados associados do Instituto, na proporção direta de suas contribuições;
- d) devolução dos valores das contribuições patronais do SEST/SENAT, que será realizado, após deduzidas as despesas realizadas com os pagamentos dos benefícios dos funcionários do SEST/SENAT.

75. Informaram que as receitas do Instituto no período de 2004 a 2011 compreenderam transferências do Sest no valor de R\$ 12.532.481,55, transferências do Senat no valor de R\$ 6.787.303,60 (as transferências do Sest e do Senat, portanto, totalizaram R\$ 19.319.785,15), e as contribuições dos funcionários, no valor de R\$ 7.313.270,57. Todas as receitas, somadas, totalizaram R\$ 26.633.055,72 - peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 3.

76. E mencionaram que as despesas do Rhodes totalizaram R\$ 9.902.206,30 (sendo R\$ 6.045.290,70 relativas a despesas administrativas – de pessoal e encargos sociais, e R\$ 3.856.915,60 relativas a pagamento de seguros) – peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 4.

77. E relataram que, a partir da atualização dos valores das transferências do Sest/Senat e das despesas do Rhodes, calcularam os valores a serem restituídos aos Sest/Senat, conforme expõe o quadro a seguir (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 4):

Descritivo	Valores	Valores
------------	---------	---------

	<b>originais (R\$)</b>	<b>atualizados (R\$)</b>
Sest	12.532.481,55	17.531.659,43
Senat	6.787.303,60	9.370.958,10
<i>Sub-total (Receitas)</i>	<i>19.319.785,15</i>	<i>26.902.617,52</i>
Despesas Rhodes	9.902.206,30	14.461.786,60
Total a ser restituído ao Sest/Senat (deduzidas as despesas)	9.417.578,85	12.440.830,92

78. Mencionaram que os R\$ 12.440.830,92 foram restituídos ao Sest/Senat em 30/9/2013, cabendo R\$ 8.071.611,10 ao Sest e R\$ 4.369.219,82 ao Senat. Foram ressarcidos, também, os funcionários que ainda possuíam vínculo empregatício com o Sest/Senat, no valor de R\$ 5.547.262,09 (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 4-5).

79. Afirmaram que, no período de 2004 a 2011, os serviços prestados pelo Instituto Rhodes eram analisados por meio de reuniões constantes ocorridas entre o Sr. Thiers Fatore Costa (Presidente de Honra da Confederação Nacional do Transporte, nomeado como responsável pelo acompanhamento e decisão das atividades do Rhodes, conforme Ato PRE/RHODES 002/2006, de 19/12/2006) e a Diretora Geral do Sest/Senat à época, Sra. Maria Tereza Pantoja (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 5 e 26).

80. E que, por falta de previsão estatutária, não eram realizadas reuniões formais ou conjuntas entre o Sest/Senat e o Instituto. Alegaram, entretanto, que eram realizadas reuniões dos Conselhos Nacionais do Sest/Senat de aprovação de contas e do Conselho Deliberativo do Instituto Rhodes (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 5-6 e 26).

81. Afirmaram que todas as despesas institucionais do Sest/Senat eram anualmente submetidas à análise e à aprovação do Conselho Nacional, e que o processo ocorria em duas etapas, sendo a primeira destinada à aprovação da proposta orçamentária e a segunda à apreciação das contas. Em ambos os casos, a despesa referente ao Instituto Rhodes, denominada de “Contribuição para Associação Civil”, compunha o grupo de despesas trabalhistas (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 6-7).

82. Anexaram atas da 36ª e 38ª reuniões ordinárias do Conselho Nacional do Sest/Senat, (ocorridas em 15/3/2011 e 15/3/2012, respectivamente). Tais atas registram que, nessas reuniões, houve a aprovação das prestações de contas do Sest/Senat relativas aos exercícios 2010 e 2011, respectivamente. À ata da 38ª reunião ordinária (em que houve a aprovação das prestações de contas referentes ao exercício de 2011), foi anexado o Quadro Consolidado das despesas executadas em 2011 (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 28-38).

83. Adicionalmente, informaram que, ao longo da existência do Instituto Rhodes, não se identificou a necessidade de realização de auditorias externas ou de pesquisas de satisfação (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 7).

84. Também mencionaram que o Instituto, antes de sua extinção, era sediado no Edifício Confederação Nacional do Transporte, não dispondo de filiais ou escritórios regionais. Contudo, contava com o apoio das Federações Estaduais de Transporte e com os estabelecimentos operacionais do Sest/Senat localizados em todos os Estados da Federação. O atendimento aos usuários e beneficiários era realizado por meio de contato pessoal, telefônico, e-mail ou correspondência (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 7 e 40).

85. De acordo com os dados fornecidos pelo Sest/Senat, as receitas e despesas relativas ao Instituto, em 2010 e 2011, foram (peça 81 do TC 046.825/2012-6, p. 8):

	2010 (R\$)	2011 (R\$)
(A) Receita Sest/Senat	3.309.881,67	3.886.496,55
(B) Receita funcionários	1.253.110,18	1.471.414,65
(C) Discriminar outras		
Total (A+B+C)	4.565.001,85	5.359.922,20
(D) Despesa com seguros	623.899,19	910.257,03
(E) Despesa de administração	674.636,59	496.782,29
(F) Discriminar outras		
Total (D+E+F)	1.298.535,78	1.407.039,32

## II.2. Análise

86. Segundo o Sest/Senat, até a extinção do Instituto Rhodes (em março de 2012), o controle da aplicação dos recursos repassados se deu por intermédio de reuniões informais entre um representante do Rhodes e a Diretora Geral do Sest/Senat, e da aprovação das despesas institucionais do Sest/Senat pelo seu Conselho Nacional.

87. Esses controles, por si sós, são insuficientes para assegurar a transparência das despesas efetuadas e dos resultados atingidos pelo Instituto. A ausência de registros relativos às reuniões realizadas impede, por exemplo, que se tenha conhecimento da periodicidade dessas reuniões ou da extensão do controle efetuado pelo Sest/Senat.

88. A aprovação das despesas institucionais do Sest/Senat pelo Conselho Nacional dessas duas entidades tampouco comprova a realização de um controle efetivo sobre a aplicação dos recursos destinados ao Instituto Rhodes, ou sobre os resultados alcançados a partir da aplicação desses recursos.

89. Isso porque, conforme se verifica nas informações e documentos apresentados, o Conselho Nacional do Sest/Senat aprovou demonstrativo financeiro consolidado do próprio Sest/Senat, não se tratando, portanto, da prestação de contas dos recursos aplicados pelo Instituto Rhodes. O demonstrativo aprovado informa, simplesmente, o montante destinado ao Instituto Rhodes (o qual, segundo o Sest/Senat, era denominado de “Contribuição para Associação Civil”).

90. O Sest/Senat informaram que não foram realizadas auditorias externas ou pesquisas de satisfação quanto à atuação do Instituto Rhodes, que poderiam ser consideradas formas complementares de acompanhamento.

91. Adicionalmente, não procede o argumento de que o fato de o Instituto Rhodes e o Sest/Senat serem integrantes do Sistema CNT dispensa a necessidade de apresentação de prestação de contas dos recursos repassados ao Instituto. Nesses casos a comprovação quanto à regularidade da aplicação dos recursos se demonstra ainda mais necessária, tendo em vista a existência de conflito de interesses dos dirigentes e a ausência de segregação de funções na gestão dos recursos.

92. Nesse caso, caberia à prestação de contas o papel de comprovar se a aplicação dos recursos repassados ao Instituto Rhodes atendeu as exigências a que o Sest/Senat se submetem (por gerenciarem recursos de natureza pública), demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos repassados e incrementando a transparência dos resultados alcançados.

93. O Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara, citado no Relatório da CGU (peça 5 do TC 046.825/2012-6, p. 165), considera afronta ao princípio da moralidade pública, no que diz respeito à segregação de funções, que o Sebrae/RO celebre contratos, ajustes ou convênios com entidades da qual participem, como administradores, dirigentes ou membros de colegiado do próprio Sebrae/RO. Daí se

depreende que um serviço social autônomo, ao repassar recursos a entidade com dirigentes em comum, sem a prévia formalização de convênio ou instrumento congênere, e sem a obrigatoriedade da apresentação de prestação de contas pela entidade beneficiada, caracteriza afronta ainda maior ao princípio da moralidade.

94. Em linha de raciocínio, cita-se, como semelhante, a Mútua, sociedade civil sem fins lucrativos criada pelo Confea, com o objetivo de oferecer a seus associados planos de benefícios sociais, previdenciários e assistenciais. A Decisão 111/1999-TCU-Plenário, expressa o entendimento de que cabe à Mútua de Assistência dos Profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia prestar contas ao seu ente patrocinador, o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea).

95. Soma-se, a tudo isso, o fato de o Instituto ter operado à margem da Lei, sem qualquer autorização da Susep e utilizando recursos públicos sem uma prestação de contas adequada, podendo, dessa forma, ter sido utilizado pelo Sest/Senat como mera entidade recebedora de recursos, intermediadora de gastos não condizentes com os princípios da Administração Pública.

96. A partir dos elementos expostos, conclui-se ter sido deficiente o controle, pelo Sest/Senat, quanto à boa e regular aplicação dos recursos repassados ao Instituto Rhodes. Entende-se, assim, que deve ser ouvido em audiência o Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat em razão do fato, agravado pelo aparente conflito de interesse e ausência de segregação de função na gestão dos recursos repassados, uma vez que ele também assumia a função de Presidente do Instituto Rhodes.

97. Cabe mencionar, adicionalmente, que constam dos autos do TC 046.825/2012-6 documentos comprobatórios de despesas do Instituto Rhodes no período de 2004 a 2011, como INSS/GPS (total de R\$ 1.516.360,96), salários de funcionários (total de R\$ 4.157.893,21) e seguradoras contratadas (total de R\$ 3.856.915,60) - peças 18 a 20 do TC 046.825/2012-6. Constam, ainda, comprovantes bancários da devolução dos valores remanescentes ao Sest (no valor de R\$ 8.071.611,10), e ao Senat (no valor de R\$ 4.369.219,82), em 30/9/2013 (peça 20 do TC 046.825/2012-6, p. 202-203).

98. Apesar de também comporem daqueles autos comprovantes das restituições das contribuições dos funcionários (peças 21 a 54 do TC 046.825/2012-6), tal matéria foge à competência deste Tribunal, uma vez que não se referem a recursos para-fiscais do Sest/Senat.

99. Tendo em vista que as atividades do Instituto Rhodes foram encerradas em 15/3/2012, e que foram apresentados documentos comprobatórios de volume significativo das despesas da entidade (em comparação ao montante de recursos repassados ao Instituto) e da devolução dos valores remanescentes ao Sest e ao Senat, entende-se desnecessária a adoção de medidas adicionais para ressarcimento de valores por parte deste Tribunal.

## CONCLUSÃO

100. Conforme explanado anteriormente, com relação às constatações abaixo, o Controle Interno elaborou os relatórios de auditoria de gestão do Sest e do Senat indicando as mesmas falhas e irregularidades para as duas entidades:

### 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 1.1.2.2 do RA - peça 5, p. 49-107);
- 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 recebedor do recurso é a mesma das referidas entidades, configurando infringência aos princípios da segregação de funções e da impessoalidade (Item 1.1.3.1 do RA - peça 5, p. 107-133);

**Constatações pela regularidade com ressalva**

- c) Pagamento de horas extras com características de habitualidade (Item 1.1.1.2 do RA - peça 5, p. 27-37);
- 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. 37-45);
- e) Utilização de Pedido de Compra em substituição do Termo de Contrato, sem a verificação das situações que facultam tal possibilidade (Item 1.1.2.1 do RA - peça 5, p. 45-49).

101. A CGU também emitiu idêntico certificado de auditoria e parecer do dirigente do Controle Interno para o Sest e o Senat.

102. Diante da igualdade dos processos de contas das duas entidades, a análise desta unidade técnica realizada no processo de prestação de contas do Senat (TC 046.825/2012-6) também abrangeu atos referentes à gestão do Sest.

103. Da análise realizada naqueles autos, resultou a expedição de diligência, por intermédio do Ofício 276/2014-TCU/SecexPrevidência, de 19/3/2014 (peça 77 do TC 046.825/2012-6), a qual foi respondida conjuntamente pelo Sest e Senat (peça 81 do TC 046.825/2012-6). O exame da resposta fornecida pelas entidades foi realizado na peça 84 daquele mesmo processo.

104. Na presente instrução, reproduziu-se o exame técnico realizado no TC 046.825/2012-6 (no tocante às constatações que também se referem ao Sest), feitas as devidas adaptações. Dessa análise técnica, obtêm-se as seguintes conclusões.

105. O exame da ocorrência “Falhas na licitação e na execução das obras de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG” (seção Exame Técnico, tópico I) permite definir a responsabilidade individual solidária do Presidente do Conselho Nacional do Sest, da Diretora Executiva Geral do Sest, dos membros da Comissão de Licitação e da empresa Diedro Construções e Serviços Ltda., e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos responsáveis (parágrafos 57 e 58 desta instrução). Em relação ao mesmo tópico, concluiu-se também pela necessidade de efetuar, no mérito, as determinações constantes do parágrafo 32 desta instrução.

106. A análise da ocorrência “Repasse de recursos ao Instituto Assistencial do Transporte – Rhodes” (seção Exame Técnico, tópico II) permite definir a responsabilidade do Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, ensejando a audiência do responsável (parágrafo 96 desta instrução).

107. Cabe mencionar, ainda, alguns encaminhamentos adicionais registrados na instrução que compõe a peça 75 do TC 046.825/2012-6, também aplicáveis ao Sest.

108. Quanto ao “Pagamento de horas extras com características de habitualidade”, entende-se que a ocorrência acarreta, no mérito, ressalva nas contas da Coordenadora de Administração e Finanças e da Diretora Executiva Geral do Sest, além da determinação constante parágrafo 138 daquela instrução (peça 75 do TC 046.825/2012-6, tópico 19.4).

109. No tocante a ocorrência “Controles da entidade não permitem aferir o cumprimento de dedicação exclusiva dos dirigentes do Sest/Senat”, considera-se que acarreta, no mérito, ressalva nas contas do responsável, além das recomendações contidas nos parágrafos 148 e 149 daquela instrução (peça 75 do TC 046.825/2012-6, tópico 19.5).

110. Por fim, é importante ressaltar que, em razão de as irregularidades e os responsáveis serem os mesmos neste processo e no TC 046.825/2012-6, e os citados processos serem de relatores diferentes, cabe uma análise conjunta da questão, a fim de que não haja duplicação de medidas saneadoras ou risco de encaminhamentos diferentes.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

111. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, a citação solidária do Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF 831.525.047-72), Diretora Executiva Geral do Sest/Senat, dos membros da Comissão de Licitação relativa ao Processo Administrativo DEX-09/01238/10 e da empresa Diedro Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 00.817.206/0001-09), para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência desta deliberação, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e do Serviço Social do Transporte (Sest), respectivamente, as importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em face dos atos indicados a seguir: relação empresarial com a Diedro Construções e Serviços Ltda., por intermédio da Poliagro Agropecuária Ltda, conflito de interesses e conluio (presidente do Conselho Nacional), autorização e homologação da licitação (diretora), aceitação dos preços ofertados pela proposta da referida empresa com superfaturamento em relação aos parâmetros de mercado, e adjudicação do objeto à licitante vencedora (membros de comissão), e pelo benefício auferido com o superfaturamento (construtora), que propiciaram a ocorrência de contratação da obra de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG com preços superiores aos de mercado, com inobservância ao princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), da economicidade (art. 70 da Constituição Federal) e também ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sest/Senat);

#### Superfaturamento Senat

MEDIÇÃO	DATA DA MEDIÇÃO	VALOR ORIGINAL (R\$)
1ª	19/4/2011	61.394,70
2ª	23/5/2011	92.115,30
3ª	27/6/2011	579.388,19
4ª	25/7/2011	328.478,80
5ª	29/8/2011	18.002,10
6ª	27/9/2011	37.482,84
7ª	31/10/2011	27.945,05
8ª	5/12/2011	6.934,71

#### Superfaturamento Sest

MEDIÇÃO	DATA DA MEDIÇÃO	VALOR ORIGINAL (R\$)
1ª	19/4/2011	131.719,45
2ª	23/5/2011	91.050,50
7ª	31/10/2011	9.941,60

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) incluir, no ofício a ser dirigido à empresa Diedro Construções e Serviços Ltda., o alerta quanto ao disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992;

d) realizar a audiência do Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto ao repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes - Rhodes, cuja estrutura diretiva era a mesma da do Sest/Senat, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados, configurando infringência aos princípios da moralidade e da segregação de funções, assim como ao entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Decisão 111/1999-TCU-Plenário e no Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara;

e) incluir, no ofício de audiência, alerta quanto à possibilidade de as contas ordinárias dos gestores chamados em audiência serem julgadas irregulares em decorrência das constatações identificadas neste processo; e

f) encaminhar cópia da presente instrução.

SecexPrevi/2ª DT, em 22/9/2014.

*(Assinado eletronicamente)*  
Sibele Farias Marchesini  
AUFC – Mat. 8109-4

Superfaturamento Senat - 1ª a 4ª medições

	Serviço	Unidade	Preços unitários c/ BDI=24,50%		Sobrepçoço / Subpreço  (B-A)	Quantidades medidas e débitos apurados em cada vistoria / medição pela fiscalização do Sest/Senat							
			A- Diedro	B- Referencial TCU		1ª Medição		2ª Medição		3ª Medição		4ª Medição	
						Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)
1	Alambrado em tubo metálic, h=2,2 m, verde folha, com tela de arame	M²	353,73	160,28	-193,45					400,00	-77.380,00	200,00	-38.690,12
2	Alvenaria de vedação com blocos de concreto aparente, 14x19x39 cm, espessura da parede 14 cm, juntas de 10 mm c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:0,5:8	M²	45,82	37,74	-8,08					61,75	-498,94		
3	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 10,0 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45					15,00	6,75		
4	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 12,5 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45					110,00	49,50		
5	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 5,0 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	9,33	1,24					155,00	192,20		
6	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 6,3 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45					290,00	130,50		
7	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 8,0 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45					25,00	11,25		
8	Aterro mecanizado	M³	5,88	4,32	-1,56					5.000,00	-7.800,00	1.000,00	-1.560,00

9	Base de brita graduada e imprimadura	M <sup>2</sup>	85,10	25,97	-59,13					5.050,00	-298.606,50		
10	Calçada de proteção dos prédios	M <sup>2</sup>	24,15	22,17	-1,98								
11	Camada de rolagamento – CBUQ	M <sup>2</sup>	72,71	22,16	-50,55					1.010,00	-51.055,50	3.500,00	-176.925,00
12	Chapisco para parede interna ou externa com argamassa de cimento e areia sem peneirar traço 1:3, e=5mm	M <sup>2</sup>	2,99	3,97	0,98					61,75	60,52		
13	Compactação para execução do contrapiso	M <sup>2</sup>	7,22	2,3	-4,92								
14	Concreto estrutural dosado em central, fck=15 MPA	M <sup>3</sup>	296,81	317,8	20,99								
15	Concreto estrutural dosado em central, fck=30 MPA	M <sup>3</sup>	395,41	436,88	41,47					20,00	829,40		
16	Escavação manual para tubulão a céu aberto	M <sup>3</sup>	97,48	21,89	-75,59					25,00	-1.889,75		
17	Escoramento em madeira para vigas de edificação, com escoras em eucalipto (Φ 10 cm) para altura entre 2,20 e 3,00 m	M <sup>2</sup>	25,12	22,88	-2,24					24,01	-53,78		
18	Forma com chapa compensada resinada, e=12mm, para pilares/vigas/lajes, incluso contraventamentos/escoramentos com pontaletes 7,5x7,5 cm	M <sup>2</sup>	97,48	42,08	-55,4					200,00	-11.080,00		
19	Guia pré-fabricada de concreto reta ou curva, assentada com concreto, fck=15 MPA, controle tipo "C"	M <sup>2</sup>	44,57	33,63	-10,94					1.500,00	-16.410,00	800,00	-8.752,00
20	Impermeabilização de alicerce com tinta betuminosa	M <sup>2</sup>	7,52	5,64	-1,88					14,00	-26,32		

21	Impermeabilização de cobertura utilizando manta asfáltica com armadura de filme de polietileno	M <sup>2</sup>	45,44	33,6	-11,84								
22	Locação da obra, execução de gabarito	M <sup>2</sup>	5,03	2,55	-2,48					19,16	-47,52	2.528,90	-6.271,67
23	Melhoria e preparo do sub-leito	M <sup>2</sup>	3,75	1,11	-2,64					5.050,00	-13.332,00		
24	Pavimentação intertravada de blocos de concreto sobre coxim de areia	M <sup>2</sup>	64,49	31,41	-33,08					3.000,00	-99.240,00	3.000,00	-99.240,00
25	Plantio de grama batatais em placas de 40x40 cm	M <sup>2</sup>	6,35	7,83	1,48			4.500,00	6.660,00	12.000,00	17.760,00	2.000,00	2.960,00
26	Reboco para parede interna ou externa, com argamassa de cal hidratada e areia peneirada traço 1:2, e=5mm	M <sup>2</sup>	18,55	10,4	-8,15								
27	Reforço do sub-leito	M <sup>2</sup>	6,72	2,56	-4,16					5.050,00	-21.008,00		
28	Serviço de terraplanagem (raspagem, escavação, compactação e transporte) Edificação, Pátios e Pista de Treinamento	M <sup>3</sup>	130,23	113,46	-16,77	3.110,00	-52.154,70	5.890,00	-98.775,30				
29	Serviços de topografia	M <sup>2</sup>	0,65	0,44	-0,21	44.000,00	-9.240,00						
30	Verga/cinta em bloco de concreto canaleta 14x19x39 cm	M	22,78	19,71	-3,07								
<b>Superfaturamento Senat por medição</b>						<b>1ª Med.</b>	<b>-61.394,70</b>	<b>2ª Med.</b>	<b>-92.115,30</b>	<b>3ª Med.</b>	<b>-579.388,19</b>	<b>4ª Med.</b>	<b>-328.478,80</b>

Superfaturamento Senat - 5ª a 8ª medições

	Serviço	Unidade	Preços unitários c/ BDI=24,50%		Sobrepreço / Subpreço  (B-A)	Quantidades medidas e débitos apurados em cada vistoria / medição pela fiscalização do Sest/Senat							
			A- Die dro	B- Referencial TCU		5ª Medição		6ª Medição		7ª Medição		8ª Medição	
						Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)
1	Alambrado em tubo metálic, h=2,2 m, verde folha, com tela de arame	M²	353,73	160,28	-193,45								
2	Alvenaria de vedação com blocos de concreto aparente, 14x19x39 cm, espessura da parede 14 cm, juntas de 10 mm c/ argamassa mista de cimento, cal hidratada e areia sem peneirar traço 1:0,5:8	M²	45,82	37,74	-8,08			622,00	-5.025,76	300,00	-2.424,00		
3	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 10,0 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45	3.895,70	1.753,07	4.820,94	2.169,42	925,80	416,61	732,28	329,53
4	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 12,5 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45	549,50	247,28	402,06	180,93	315,00	141,75	90,44	40,70
5	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 5,0 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	9,33	1,24	344,90	427,68	640,22	793,87	502,35	622,91	94,44	117,11
6	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 6,3 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45	1.378,10	620,14	1.721,30	774,58	1.612,85	725,78	363,72	163,67
7	Armadura de aço para estruturas em geral, CA-50, φ 8,0 mm, corte e dobra na obra	Kg	8,09	8,54	0,45	250,90	112,91	212,00	95,40	2.758,95	1.241,53	67,64	30,44
8	Aterro mecanizado	M³	5,88	4,32	-1,56								

9	Base de brita graduada e imprimadura	M <sup>2</sup>	85,10	25,97	-59,13								
10	Calçada de proteção dos prédios	M <sup>2</sup>	24,15	22,17	-1,98							150,00	-297,00
11	Camada de rolagamento – CBUQ	M <sup>2</sup>	72,71	22,16	-50,55								
12	Chapisco para parede interna ou externa com argamassa de cimento e areia sem peneirar traço 1:3, e=5mm	M <sup>2</sup>	2,99	3,97	0,98								
13	Compactação para execução do contrapiso	M <sup>2</sup>	7,22	2,3	-4,92	451,28	-2.220,30	840,00	-4.132,80				
14	Concreto estrutural dosado em central, fck=15 MPA	M <sup>3</sup>	296,81	317,8	20,99	144,74	3.038,09	105,13	2.206,68	25,00	524,75		
15	Concreto estrutural dosado em central, fck=30 MPA	M <sup>3</sup>	395,41	436,88	41,47	43,20	1.791,50	40,92	1.696,95	54,65	2.266,34	12,76	529,16
16	Escavação manual para tubulão a céu aberto	M <sup>3</sup>	97,48	21,89	-75,59	229,30	-17.332,79	10,50	-793,70				
17	Escoramento em madeira para vigas de edificação, com escoras em eucalipto (Φ 10 cm) para altura entre 2,20 e 3,00 m	M <sup>2</sup>	25,12	22,88	-2,24	143,00	-320,32	138,00	-309,12	322,00	-721,28		
18	Forma com chapa compensada resinada, e=12mm, para pilares/vigas/lajes, incluso contraventamentos/escoramentos com pontaletes 7,5x7,5 cm	M <sup>2</sup>	97,48	42,08	-55,4	121,00	-6.703,40	632,78	-35.056,01	540,50	-29.943,70	138,68	-7.682,87
19	Guia pré-fabricada de concreto reta ou curva, assentada com concreto, fck=15 MPA, controle tipo "C"	M <sup>2</sup>	44,57	33,63	-10,94								
20	Impermeabilização de alicerce com tinta betuminosa	M <sup>2</sup>	7,52	5,64	-1,88	223,50	-420,18	33,75	-63,45			88,00	-165,44

21	Impermeabilização de cobertura utilizando manta asfáltica com armadura de filme de polietileno	M <sup>2</sup>	45,44	33,6	-11,84	19,36	-229,22						
22	Locação da obra, execução de gabarito	M <sup>2</sup>	5,03	2,55	-2,48			8,00	-19,84				
23	Melhoria e preparo do sub-leito	M <sup>2</sup>	3,75	1,11	-2,64								
24	Pavimentação intertravada de blocos de concreto sobre coxim de areia	M <sup>2</sup>	64,49	31,41	-33,08								
25	Plantio de grama batatais em placas de 40x40 cm	M <sup>2</sup>	6,35	7,83	1,48	1.200,00	1.776,00						
26	Reboco para parede interna ou externa, com argamassa de cal hidratada e areia peneirada traço 1:2, e=5mm	M <sup>2</sup>	18,55	10,4	-8,15	61,75	-503,26						
27	Reforço do sub-leito	M <sup>2</sup>	6,72	2,56	-4,16								
28	Serviço de terraplanagem (raspagem, escavação, compactação e transporte) Edificação, Pátios e Pista de Treinamento	M <sup>3</sup>	130,23	113,46	-16,77								
29	Serviços de topografia	M <sup>2</sup>	0,65	0,44	-0,21								
30	Verga/cinta em bloco de concreto canaleta 14x19x39 cm	M	22,78	19,71	-3,07	12,80	-39,30			259,20	-795,74		
<b>Superfaturamento Senat por medição</b>						<b>5ª Med.</b>	<b>-18.002,10</b>	<b>6ª Med.</b>	<b>-37.482,84</b>	<b>7ª Med.</b>	<b>-27.945,05</b>	<b>8ª Med.</b>	<b>-6.934,71</b>
<b>Total Superfaturamento Senat (1ª a 8ª medições): R\$ -1.151.741,69</b>													

### Superfaturamento Sest

	Serviço	Unidade	Preços unitários c/ BDI=24,50%		Sobrepço / Subpreço (B-A)	Quantidades medidas e débitos apurados em cada vistoria / medição pela fiscalização do Sest/Senat					
			A-Diedro	B-Referencial		1ª Medição		2ª Medição		7ª Medição	
						Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)	Qtde.	Débito (R\$)
1	Almo xarifado (50 m²)	M²	213,90	150,00	-63,90	50,00	-3.195,00				
2	Refeitório (240 m²)	M²	220,56	150,00	-70,56	240,00	-16.934,40				
3	Escritório	M²	2.149,58	150,00	-1.999,58	50,00	-99.979,00				
4	Instalações Sanitárias Provisórias (75 m²)	M²	243,05	150,74	-92,31	75,00	-6.923,25				
5	Central de armação	M²	194,22	150,00	-44,22			50,00	-2.211,00		
6	Central de carpintaria	M²	187,01	150,00	-37,01			50,00	-1.850,50		
7	Cerca de mourão de madeira	M	56,64	20,58	-36,06	130,00	-4.687,80				
8	Poço artesiano (inclusive quadro de bombas)	M	806,78	309,70	-497,08			175,00	-86.989,00	20,00	-9.941,60
<b>Superfaturamento Sest por medição</b>						<b>1ª Med.</b>	<b>-131.719,45</b>	<b>2ª Med.</b>	<b>-91.050,50</b>	<b>7ª Med.</b>	<b>-9.941,60</b>
						<b>Total Superfaturamento Sest: R\$ -232.711,55</b>					