

TC 021.795/2013-4

Tipo: Prestação de Contas Anual, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Responsáveis: Celuta Cruz Moraes Krauss (CPF 201.866.655-04), Superintendente; Nilson Barreto Socorro (CPF 103.359.355-91), Superintendente-Substituto; Adilson Carlos Leite (CPF 266.944.335-49), Chefe do Serviço de Administração; Rubens Cruz Silva (CPF 199.292.265-91), Chefe-Substituto de 1º/1/2012 a 24/10/2012 e Assistente; Patrícia Dantas de Carvalho Oliveira (CPF 973.562.205-04), Chefe-Substituta de 25/10/2012 a 31/12/2012

Proposta: preliminar (inspeção)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas ordinárias da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE), relativo ao exercício de 2012.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo e I às Decisões Normativas - TCU 119/2012 e 124/2012.

EXAME TÉCNICO

I. Contextualização da unidade jurisdicionada

3. As Delegacias Regionais do Trabalho foram criadas por meio do Decreto-Lei 2.168/1940. Já o Decreto 6.341/2008 alterou a nomenclatura das Delegacias Regionais do Trabalho para Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego.
4. A Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em Sergipe está organizada de acordo com a Portaria MTE 153/2009, que aprovou seu Regimento Interno, inserto em seu Anexo III.
5. Consta do art. 1º do Regimento Interno que a Unidade Jurisdicionada é subunidade subordinada diretamente ao Ministro do Trabalho e Emprego, à qual compete a execução, supervisão e monitoramento das ações relacionadas a políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva, melhoria contínua nas relações do trabalho, e de orientação e apoio ao cidadão, observando as diretrizes e procedimentos emanados pelo Ministério supervisor.
6. A participação da SRTE/SE na condução de políticas públicas é relevante, cabendo-lhe a tarefa de executar ações para garantir o cumprimento de programas de governo afetos ao trabalho e emprego.
7. Em relação ao planejamento da unidade central, a SRTE/SE apresenta papel operacional, sendo que seu plano de ação para o exercício de 2012 foi elaborado visando atender às

demandas do PPA 2012-2015 no que diz respeito à assistência e proteção ao trabalhador, de forma a assegurar a maior cobertura possível das diferentes classes (peça 3, p. 9).

8. Os objetivos estratégicos, metas e indicadores da Unidade Jurisdicionada para 2012 estão explicitados no Relatório de Gestão (peça 3, p. 22-32).

II. Estratégia de avaliação da conta

9. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise e avaliação dos seguintes aspectos: a conformidade das peças que compõem o processo e do rol de responsáveis; planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão; indicadores para aferir o desempenho de sua gestão; estrutura de governança e de controles internos; cumprimento de obrigações legais e normativas; outras constatações do Controle Interno. Considerou-se para escolha desses aspectos os seguintes critérios: a necessidade de elementos mínimos que possibilitem o julgamento das contas (peças que compõem o processo e rol de responsáveis); os resultados dos exames realizados pelo Controle Interno; atividades finalísticas relevantes no âmbito da SRTE/SE na consecução das políticas públicas afetas ao trabalho e emprego. Ainda, para dar consistência à avaliação das contas, será proposta a utilização de inspeção em área específica da gestão (execução do Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal), haja vista os verificados riscos de fraude nessa ação e as lacunas de informações no relatório de Gestão.

III. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

10. O presente processo de contas está constituído com as peças exigidas no art.13 da Instrução Normativa TCU 63/2010, especificadas nas Decisões Normativas - TCU n. 119/2012 e 124/2012, quais sejam:

I - rol de responsáveis (peça 2);

II – relatório de gestão dos responsáveis (peça 3);

III - relatório de auditoria de gestão (peça 4);

V - certificado de auditoria, (peça 5);

VI - parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 6);

VII - pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente (peça 7).

11. No certificado de auditoria (peça 5), consta manifestação da Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe pela regularidade das contas, com ressalvas, do Superintendente da SRTE/SE e do Chefe do SEAD/SRTE/SE, e pela regularidade das contas dos demais responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU 63/2010.

12. O dirigente do Órgão de Controle Interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6).

13. O Ministro de Estado do Trabalho e Emprego atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno sobre o desempenho e a conformidade de gestão (peça 7).

14. No entanto, no que tange ao conteúdo do Relatório de Gestão, o Controle Interno verificou que a unidade gestora não contemplou os formatos e conteúdos fixados pelas referidas normas deste Tribunal para o exercício de 2012, haja vista a ausência das seguintes informações exigidas pelos citados normativos:

a) síntese de suas realizações, sucessos e impactos positivos da atuação; aprendizados adquiridos e superações conquistadas em relação aos percalços e dificuldades que mais impactaram a execução dos trabalhos ao logo do exercício;

- b) condução e descrição dos macroprocessos finalísticos;
 - c) estratégias adotadas para alcançar seus objetivos estratégicos; os principais riscos encontrados para o atingimento dos objetivos traçados, bem como as ações implementadas para mitigar os riscos identificados; e as alterações realizadas ao longo do exercício para se ajustar ao planejamento estratégico;
 - d) os resultados alcançados pela execução das ações planejadas, bem como os motivos e justificativas para o não atingimento das metas estabelecidas ou a não execução da ação planejada; os impactos dos resultados das ações nos objetivos estratégicos da unidade, além dos objetivos alcançados com o aperfeiçoamento do serviço ou produto prestado ou colocado à disposição da sociedade;
 - e) fórmulas de cálculos dos indicadores e análise crítica;
 - f) informações dos supridos de 2012 e análise crítica;
 - g) informações exigidas
 - g) estrutura de controles de que a unidade dispõe para assegurar uma prestação eficiente e econômica do serviço de transporte;
 - h) política adotada para estimular o uso racional de papel, energia elétrica e água.
15. O Controle Interno, a partir das inconsistências identificadas na apresentação das informações no relatório de gestão da unidade, solicitou as devidas complementações ao gestor. Não houve, no entanto, manifestação da unidade gestora.
16. Insta ainda observar que esta Unidade Técnica, por ocasião do exame preliminar do Relatório de Gestão de 2012 que precede sua publicação, identificou falhas em seu conteúdo que impediram a aceitação do relatório inicialmente apresentado (mediante o sistema eletrônico para envio do relatório de gestão), motivo pelo qual foi dirigido o Ofício 0263/2013-TCU/SECEX SE, de 11/4/2013, à SRTE/SE para que fossem corrigidas as falhas (peça 8, p.1-3). Em atendimento ao Ofício a UJ devidamente enviou novo relatório pelo sistema eletrônico, em 22/4/2013, informando o fato também ao Controle Interno, como se verifica no recibo de envio do relatório de gestão à peça 8, p. 4-5. Essa versão foi aceita e publicada (juntada à peça 3 dos presentes autos).
17. Porém constata-se que posteriormente, em 23/5/2013, a UJ encaminhou à Controladoria-Geral da União em Sergipe (CGU/SE), mediante o Ofício à peça 8, p. 9, retificação do Relatório no que toca à gestão de pessoas (peça 8, p. 10-17), em atendimento a orientações do próprio órgão de Controle Interno.
18. Comparando o conteúdo da documentação retificadora (peça 8, p. 10-17) com os correspondentes itens do Relatório de Gestão publicado (peça 3), verificam-se pequenas diferenças de conteúdo. Por ex., no Quadro A.6.1da documentação retificadora é informado o total de 147 servidores efetivos (peça 8, p. 10), ao passo que no Relatório publicado é indicado o total de 148 servidores efetivos (peça 3, p. 48).
19. Entende-se que as pequenas retificações de conteúdo não alteram significativamente a realidade dos atos e fatos de gestão de 2012, motivo pelo qual não são capazes de refletir alterações no juízo de mérito das presentes contas. Porém é importante frisar que a forma como a UJ apresentou a retificação do relatório vai de encontro ao art. 4º, § 8º, da Decisão normativa TCU 119/2012, que impõe o encaminhamento dos relatórios de gestão exclusivamente por intermédio da sistemática eletrônica definida pelo Tribunal.
20. Uma vez que o Relatório de Gestão enviado eletronicamente é o que vai ser publicado e juntado aos autos, servindo o mesmo não só de base para a apreciação do Controle Interno e julgamento das contas pelo TCU, mas também para o controle das despesas públicas exercido pelos

cidadãos, entende-se que a apresentação de retificações do Relatório já publicado, sem sua substituição por intermédio do sistema eletrônico definido por esta Corte e publicação da nova versão, compromete os princípios da publicidade e transparência, bem como coloca em risco a fidedignidade da análise da gestão da unidade.

21. Outrossim, impende notar que não consta no Relatório de Auditoria de Gestão emitido pelo Controle Interno nenhuma menção à retificação em comento.

22. Em face do exposto, entende-se que se deve dar ciência à SRTE/SE da indevida forma de apresentação da retificação do Relatório de Gestão, bem como deve-se dar ciência ao Controle Interno da falta de registro no Relatório de Auditoria de Gestão das referidas retificações procedidas pela UJ realizadas em atendimento a suas orientações.

23. Também deve-se dar ciência à SRTE/SE acerca das faltas de informações no Relatório de Gestão exigidas pelos normativos do TCU que regem a matéria, apontadas pelo Controle Interno. Vale ressaltar que nas contas apresentadas no exercício de 2010 também foi observada a ausência de informações no relatório de gestão da SRTE/SE.

24. Considerando que se trata de falhas formais, e que não restou identificado dano ao erário, nem má-fé do gestor, entende-se que essas propostas de ciência são medidas oportunas e suficientes para tratar as falhas relatadas; tampouco se vislumbra gravidade nessas impropriedades capaz de ressaltar as contas.

IV. Rol de responsáveis

25. O rol de responsáveis apresentado pela Unidade Jurisdicionada está em desacordo com o art. 10 da IN TCU 63/2010. Segundo esse dispositivo, serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da Unidade Jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a Unidade Jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da Unidade.

26. De acordo com o Anexo II do Decreto 5.063/2004, alterado pelo Decreto 7.550/2011, que aprova o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, vigente no período das presentes contas, a SRTE/SE conta com três cargos de direção e assessoramento superior (DAS), destinados ao superintendente, assistente e chefe.

27. Assim, devem constar no rol o superintendente e seu substituto (dirigente máximo e substituto), bem como o assistente, chefe e substitutos que ocupam cargo de direção (DAS) no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente. Porém não consta nos autos, nem está indicado no rol de responsáveis, a identificação desses responsáveis.

28. Ademais, cabe observar que foram indevidamente arrolados no rol juntado ao processo (peça 2) a chefe do NEORF e sua substituta, pois conforme o organograma da UJ (peça 3, p. 10), não está vinculada diretamente à superintendente da unidade, mas ao titular do Serviço de Administração.

29. Ainda cabe frisar que na Unidade não há membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na

economicidade, eficiência e eficácia da gestão da Unidade. Tampouco se verifica responsabilização, por parte do Controle Interno, de responsáveis não relacionados no rol, não se aplicando os § 4º e 5º do art. 11 da IN TCU 63/2010.

30. Considerando que é imprescindível para o julgamento do mérito das presentes contas a correta identificação de todos os responsáveis pela gestão da Unidade, foi mantido contato telefônico com a UJ para que informassem a esta Secex/SE o nome do assistente, chefe e substitutos que em 2012 ocuparam cargos de direção (DAS) no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo, bem como os demais dados previstos no art. 11 da IN TCU 63/2010 que os identifiquem.

31. Em resposta à solicitação, a SRTE-SE enviou por e-mail arquivo juntado à peça 9 com o rol dos responsáveis de 2012 retificado. Verifica-se que no rol retificado foram devidamente identificados aqueles agentes que ocupam cargo de direção, estando de acordo com o prescrito no art. 10 da IN TCU 63/2010. Desta forma, foram corrigidas as informações na Tela de Visualização do Processo – TVP das presentes contas para contemplar o correto rol de responsáveis a ser considerado para fins de julgamento.

32. Já quanto às informações disponibilizadas para os responsáveis arrolados, constata-se que estão apresentadas em conformidade com as previstas no art. 11 da IN TCU 63/2010.

33. Cabe pontuar que a falha apontada é formal e não se reveste de gravidade suficiente para macular as presentes contas, motivo pelo qual se considera como medida mais benéfica e suficiente a ser adotada dar ciência da impropriedade à SRTE-SE.

V. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

34. Os processos de contas de exercícios anteriores estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	EXERCÍCIO	SITUAÇÃO
014.475/2008-0	2007	Encerrado
027.997/2011-1	2010	Aguardando resposta de comunicação do acórdão que julgou as contas

35. O processo TC 014.475/2008-0 – Tomada de Contas Ordinária, exercício de 2007 encontra-se encerrado. No bojo desse processo foi prolatado o Acórdão 4234/2009–TCU–2ª Câmara, que julgou regulares com ressalva as contas dos Srs. Fernando José Guedes Fontes, Lourdes Correia de Almeida Neves, Teresinha Carlos Santos da Costa e Augusto César da Silva, bem como fez determinações à entidade.

36. Já no desenvolvimento do processo TC 027.997/2011-1 – Prestação de Contas Ordinária, exercício de 2010 foi prolatado o Acórdão 1.761/2014-TCU-1ª Câmara, que julgou regulares com ressalvas as contas da Sra. Celuta Cruz Moraes Krauss e do Sr. Adilson Carlos Leite, e regulares as contas dos demais responsáveis, como também dirigiu à SRTE/SE determinações e ciência de impropriedades. No momento o processo encontra-se no Serviço de Administração desta Unidade Técnica aguardando resposta de comunicação da referida deliberação.

37. Em pesquisa realizada nos sistemas informatizados deste Tribunal, não foram identificados processos conexos às vertentes contas no exercício de 2012.

VI. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

38. Os resultados quantitativos e qualitativos da gestão em 2012 sobre as Ações vinculadas aos Programas do PPA de responsabilidade da UJ estão consignados no Relatório de Gestão à peça 3, p. 35-38.

39. Como bem apontado no Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 3-4), as metas

físicas de diversos itens referentes ao Programa 2071 (Trabalho, Emprego e Renda) não foram cumpridas pela SRTE/SE, conforme dados abaixo, extraídos do Quadro 8 do Relatório de Gestão (peça 3, p. 35):

Descrição	Meta Física Prevista	Meta Física Realizada	% de Execução
Empregadores urbanos fiscalizados	4.000	2.626	65,65
Empregadores urbanos registrados sob ação fiscal	7.325	1.861	25,41
Empregadores rurais registrados sob ação fiscal	2.000	745	37,25
Ações de SST	2.500	1.673	66,92
Acidentes analisados	22	11	50,00

40. Em sua análise crítica, a SRTE-SE aponta como maior problema para o alcance das metas o quadro reduzido de auditores fiscais do trabalho em todo o país, e, por consequência, no Estado de Sergipe.

41. Aduz que os concursos, quando realizados, não são suficientes sequer para repor as baixas do quadro decorrentes de aposentadoria, falecimento, exoneração e etc. Três anos atrás havia mais de 54 auditores fiscais no Estado de Sergipe, e hoje são menos de 40, o que acaba por impedir que as metas de fiscalização sejam alcançadas.

42. Soma a isso alegada falta de estrutura de apoio à fiscalização, no que tange a recursos materiais e humanos. O quadro de servidores administrativos do MTE também está bastante reduzido, sendo constantes as aposentadorias, falecimentos e exonerações sem a respectiva reposição dos quadros, o que torna mais lento o trâmite de processos de fiscalização, de embargo, de interdição, de pedido de diárias, o envio de relatórios aos parceiros e etc. Ademais, o reduzido quadro de motoristas também impede a adequada interiorização das fiscalizações, que acabam por se concentrar na capital do estado, prejudicando a adequada abrangência territorial da inspeção do trabalho no estado de Sergipe. A prioridade da inspeção do trabalho para o interior do estado acaba sendo para as fiscalizações rurais, onde a probabilidade de se encontrar trabalho em condições degradantes e trabalho infantil é maior, restando assim preterida a fiscalização urbana nas cidades interioranas.

43. Conclui que, a partir das dificuldades acima, não se conseguiu atingir as metas de Empregadores Urbanos Fiscalizados, Empregados Urbanos e Rurais registrados sob ação fiscal, ações de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) realizadas e análise de acidentes de trabalho.

44. Ainda ressalta que a meta de empregados registrados sob ação fiscal foi alvo de críticas constantes no corpo fiscal, posto que o auditor, ao encontrar o trabalhador na informalidade não tem como obrigar o empregador a efetuar o registro do mesmo, cabendo-lhe somente a possibilidade de lavratura de auto de infração, de modo que a referida meta acabou por ser revista e deixou de existir para 2013. No seu lugar poderia ser instituída meta de redução de índice de informalidade, em que a ação do auditor-fiscal do trabalho, poderia ser mensurada até mesmo pelo efeito pedagógico que o auto de infração tem para os empregadores, não estando vinculada necessariamente à vontade de um terceiro (o empregador) em registrar ou não o empregado durante ação fiscal.

45. Compulsando o Relatório de Gestão da Unidade, verifica-se que seu plano de ação é elaborado visando atender as demandas do PPA no que diz respeito à assistência e proteção ao trabalhador, estabelecendo as metas e objetivos estratégicos colocados à peça 3, p. 22-23.

46. Acerca da análise crítica do gestor, importa observar inicialmente que as metas relativas ao número de empregados urbanos e rurais registrados sob ação fiscal não devem ser considerados para avaliar o desempenho da gestão, pois, de fato, a ação fiscal não é capaz de obrigar o empregador a efetuar os registros. Frise-se que esta meta não subsistiu para o exercício de 2013.

47. Porém, mesmo desconsiderando essas metas, o suscitado reduzido quadro de auditores fiscais do trabalho em Sergipe não justifica totalmente os baixos percentuais de execução física de outras metas. Isto porque se verifica nos indicadores do Programa Trabalho, Emprego e Renda, colocados no Quadro 2 do Relatório de Gestão (peça 3, p. 25), redução, em relação ao exercício anterior (2011), do número de empregadores urbanos fiscalizados por auditor fiscal do trabalho (AFT), de 91,11 para 73,43, ou seja, houve não só descumprimento da respectiva meta, mas também queda de produtividade nesta ação.

48. Ademais, há que se considerar que as metas devem ser planejadas e revistas levando-se em conta também o quantitativo de pessoal disponível na unidade, definindo valores a partir de produtividades médias relativas às ações desenvolvidas.

49. Em face dos baixos índices alcançados de execução das metas físicas, em especial o relativo às ações de fiscalização de empregadores urbanos (65,65%), ações de Segurança e Saúde no Trabalho - SST (66,92%) e acidentes analisados (50,00 %), e considerando que a execução parcial dessas ações prejudicam em parte o alcance dos objetivos estratégicos da unidade, colocados no Relatório de Gestão (peça 3, p. 23), em especial “Promover a formalização de vínculos de emprego”, “Intensificar a fiscalização dos atributos salário, descanso e jornada”, e “Reduzir os fatores de risco determinantes de acidentes e de agravos à saúde do trabalhador”, entende-se que se deve ressaltar as contas da Superintendente da SRTE-SE, responsável pela execução do plano de ação da Unidade, em relação aos baixos desempenhos obtidos nas apontadas ações.

VII. Avaliação dos indicadores

50. O Relatório de Gestão apresenta no item 2.4 (peça 3, p. 24-32) os indicadores da SRTE/SE para o exercício de 2012, que se referem às principais metas que atendem o PPA 2012-2015.

51. Os Quadros 2 a 5 (peça 3, p. 25-27) retratam a evolução, de 2010 a 2012, de indicadores dos seguintes Programas: Trabalho, emprego e Renda; Autonomia e Emancipação da Juventude; Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência.

52. O Controle Interno analisou cinco desses indicadores, verificando que eles atendem aos critérios de completeza, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, conforme quadro inserto à peça 4, p. 6.

53. Manifesta-se concordância com essa análise do Controle Interno. Quanto aos demais indicadores que constam dos referidos Quadros 2 a 5, impende observar que os referentes ao número de empregados urbanos e rurais registrados em ação fiscal por Auditor Fiscal do Trabalho não atendem ao critério de completeza, pois não têm capacidade de refletir, com a maior proximidade possível, os resultados das intervenções efetuadas na gestão. Com efeito, como já analisado, a ação fiscal não é capaz de obrigar o empregador a efetuar os registros, limitando-se a lavrar autos de infração. Frise-se que estes indicadores não subsistiram para o exercício de 2013, segundo informado pela UJ.

54. Entende-se que os indicadores utilizados pela Unidade Jurisdicionada são instrumentos razoáveis para aferir o desempenho da gestão ao longo do tempo, possibilitando a formação de intervenções administrativas benéficas para a melhoria da gestão da Unidade.

55. Quanto à evolução ao longo do tempo, observa-se uma piora dos seguintes indicadores de 2011 a 2012:

Indicador	Índice Apurado		Redução (%)
	2011	2012	
N. de empregados urbanos registrados em ação fiscal por AFT	79,69	62,00	22,19
N. de empregados rurais registrados em ação fiscal por AFT	553,00	93,12	83,16

N. de empregadores urbanos fiscalizados por AFT	91,11	73,43	19,40
N. de empregadores rurais fiscalizados por AFT do projeto	74,00	51,62	30,24
Valor de FGTS notificado/recolhido por AFT (R\$)/AFT	327.763,85	313.099,76	4,47

56. Em relação aos indicadores relacionados ao número de empregadores urbanos e rurais fiscalizados por AFT, o gestor pondera que determinados projetos de fiscalização no âmbito da SRTE/SE têm o foco em empresas maiores, com maior número de empregados, o que acaba por exigir do auditor mais tempo de inspeção, reduzindo o número absoluto de inspeções ao longo do ano. Assim, aduz a possibilidade de que tenha sido reduzido o número de empregadores inspecionados por AFT no ano de 2012, mas tenha sido ampliado o número de empregados alcançados nas referidas inspeções. Acrescenta que o ideal seria possuir um indicador que previsse a quantidade de empregados alcançados em cada inspeção, permitindo que se fizesse um contraponto entre o número de empresas fiscalizadas e o porte destas.

57. Essa análise crítica da UJ não procede, nem é capaz de explicar totalmente a queda dos respectivos índices. Não obstante a importância de um indicador que leve em conta o porte das empresas fiscalizadas, para ser interpretado em conjunto com os indicadores em questão, cabe notar que a opção em focar a fiscalização em empresas maiores, por si só, não implica em alterações do índice ao longo dos exercícios, a não ser que do exercício anterior para o atual houvesse mudança no porte dos empregadores fiscalizados. Entretanto, não há registro no Relatório de Gestão de mudança no foco das fiscalizações ao longo dos exercícios.

58. Tampouco a suscitada diminuição do quadro de auditores fiscais explica a diminuição dos índices, já que são proporcionais ao efetivo destes servidores.

59. Frise-se que não devem ser consideradas as reduções dos índices relacionados aos números de empregadores registrados em ação fiscal, pois, como sobredito, esta ação, por si só, não é capaz de refletir no índice.

60. Porém, entende-se que se deve ressaltar as contas da Superintendente da SRTE/SE, responsável pela execução do Plano de Ação da Unidade, em relação às significativas reduções, em relação ao ano de 2011, dos indicadores “N. de empregadores urbanos fiscalizados por AFT” (19,40%) e “N. de empregadores rurais fiscalizados por AFT” (30,24%), considerando que essas ações fiscais impactam diretamente o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade.

61. Ainda cabe observar que, quanto às ações de análise e aprovação dos requerimentos do seguro-desemprego nas modalidades formal e pescador artesanal, apenas são informados os índices de requerentes e beneficiários de 2012 (peça 3, p. 28-29), sem apresentar os valores de 2010 e 2011, o que impossibilita avaliar a evolução dessas ações ao longo do tempo.

62. Também se verifica outra lacuna no Relatório de Gestão sobre a execução do seguro-desemprego, pois não foi inserida a tabela com as informações sobre as ações realizadas em cumprimento à Instrução Normativa MMA/IBAMA 014/2004 e Portarias 51 e 54 do MTE (peça 3, p. 29).

63. Analisando-se os dados do Programa de Seguro Desemprego apresentados para 2012, chama a atenção o quantitativo expressivo do total de beneficiários na modalidade pescador artesanal (18.725), mais de 50% do total de beneficiários contemplados na modalidade formal (35.079).

64. Esta proporção de mais de 50% destoa dos números nacionais da execução do Programa Seguro Desemprego em 2012. Conforme o Relatório de Gestão do exercício de 2012 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego/MTE, nesse exercício foram beneficiados em todo o país 970.046 pescadores artesanais, apenas 12,5 % dos 7.775.040 trabalhadores formais contemplados com o seguro (peça 10, p. 119).

65. Também salta aos olhos os expressivos valores destinados ao pagamento de seguro

desemprego na modalidade pescador artesanal em Sergipe. Segundo dados do Portal da Transparência do Governo Federal (peça 11), foram pagos para beneficiários em Sergipe cerca de 194 milhões de reais, valor superior aos 140 milhões pagos no Ceará, cujo litoral tem 573 km de extensão, enquanto o Estado de Sergipe conta com apenas 163 km. Ademais, importa frisar que o Ceará é um estado com forte tradição na pesca artesanal.

66. Mas não é só. Em reunião do Fórum Nacional de Secretarias de Trabalho – Fonset, realizada em 2012, o Secretário Estadual do Trabalho em Sergipe, dentre outros participantes, manifestou preocupação com o aumento de denúncias de fraudes acerca do pagamento desse benefício, conforme destacado em página eletrônica do Fonset (peça 12).

67. Insta ainda observar que em recente auditoria realizada pela Secex-PR (TC 015.931/2013-7) foram identificados beneficiários irregulares do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal no Paraná. Ao apreciar essa fiscalização, o TCU, mediante o Acórdão 2.252/2014-TCU-Plenário, determinou, entre outras medidas, que a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Paraná adote as providências cabíveis para reaver as parcelas do Seguro-Desemprego pagas indevidamente.

68. Nesse contexto, considerando as lacunas do Relatório de Gestão acerca dos índices de requerentes e beneficiários do Seguro-Desemprego de 2010 e 2011, as informações faltantes sobre a execução de ações desse Programa, as concentrações de beneficiários e pagamentos do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal em Sergipe, as notícias de fraude nessa modalidade do Programa, e a identificação de beneficiários irregulares na citada fiscalização realizada pela Secex-PR, entende-se que se faz necessária a realização de inspeção na SRTE-SE para coletar informações e documentos suficientes para sanear os autos, que permitam avaliar o desempenho e a regularidade das ações da Unidade, em 2012, voltadas à execução do Programa Seguro-Desemprego, na modalidade pescador artesanal.

VIII. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

69. Quanto à avaliação do sistema de controles internos, a Unidade apresenta no Quadro 6 do Relatório de Gestão (peça 3, p. 33-34) as informações sobre o funcionamento desse sistema de controle interno da SRTE/SE, relacionadas aos seguintes aspectos: ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento.

70. Da avaliação constante no referido Quadro, insta destacar como principais fragilidades do sistema de controles internos as decorrentes das respostas às seguintes proposições, que foram avaliadas como parcialmente inválidas (significa que o conteúdo da afirmativa é parcialmente observado no contexto da UJ, porém em sua minoria):

a) há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da Unidade (avaliação de risco);

b) a avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo (avaliação de risco);

c) os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão (avaliação de risco);

d) existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente estabelecidas (procedimentos de controle);

e) as atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo (procedimentos de controle);

f) as atividades de controle adotadas pela UJ possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação (procedimentos de controle);

g) o sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas (monitoramento).

71. Em sua análise crítica, o gestor aduziu que, sabendo da importância da implantação de um sistema eficaz de controle interno para o alcance dos objetivos estratégicos, a SRTE/SE está gradativamente implantando-o, através de um trabalho em conjunto das chefias de cada seção. Acrescenta que ainda não é possível identificar a influência deste nos procedimentos da UJ.

72. Já a avaliação dos controles internos inserta no Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 19-20) observou, em relação às áreas de gestão examinadas, que todos os componentes (ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle, informação e comunicação, e monitoramento) são inconsistentes, pois apresentaram fragilidades nas áreas de controle da gestão, da gestão de compras, do patrimônio imobiliário, inexistência de monitoramento das determinações do TCU e das recomendações da CGU.

73. A auditoria do Órgão de Controle Interno, ainda considerando que na avaliação da gestão 2012 da SRTE/SE foram observadas falhas nos controles internos administrativos, as quais propiciaram a ocorrência e manutenção das impropriedades/irregularidades indicadas nos achados de auditoria, concluiu que se pode afirmar com razoável certeza que não há suficiência de controles internos da UJ para o atingimento de seus objetivos estratégicos.

74. Pelas informações e quadros mostrados no Relatório de Gestão, que aponta diversas fragilidades na estrutura de governança e controles internos, e considerando as conclusões constantes no Relatório de Auditoria de Gestão, entende-se que a estrutura de governança e de controles internos da Unidade não contribuiu para o alcance dos objetivos estratégicos da UJ em 2012, motivo pelo qual se propõe ressaltar as contas da Superintendente da SRTE/SE, responsável maior pela implementação e monitoramento dos controles internos da Unidade.

IX. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

75. Em relação à análise do cumprimento das determinações do TCU, o Controle Interno relata (peça 4, p. 16) que a Unidade apenas recebeu os Ofícios n. 341/2012-TCU/SECEX-SE, de 19/4/2012, e n. 541/2012-TCU/SECEX-SE, de 30/5/2012. Tais expedientes solicitaram a regularização e registro do imóvel cadastrado no sistema SPIUNET sob o RIP 3105 00190.500-0, localizado na Rua Pacatuba, n. 171.

76. Conforme o relatório de Auditoria de Gestão, a SRTE/SE encaminhou o Ofício SEAD/SRTE/SE n. 645/2012, de 14/6/2012, por meio do qual informou ao TCU as providências adotadas para regularização da situação do referido imóvel, que é objeto da Ação Ordinária n. 000297-92.2012.4.05.8500, ajuizada na 1ª Vara da Justiça Federal em Sergipe, em face da empresa Tecidos Barreto Ltda., com vistas ao ressarcimento da quantia paga referente ao IPTU.

77. O Controle Interno verificou que o pleito foi indeferido em 1ª Instância, decisão da qual a AGU recorreu ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, onde a referida ação tramita desde 9/1/2013.

78. Importa observar que essa questão já foi apreciada pelo Tribunal no Acórdão 1.761/2014-TCU-Plenário, de 6/5/2014, que, ao deliberar sobre as contas de 2010 da UJ, determinou à SRTE-SE (subitem 1.7.1) a adoção de providências com vistas a reaver os valores pagos ao Município de Aracaju, no montante de R\$ 17.000,63, a título de IPTU, referentes ao discutido imóvel.

79. Considerando que a referida decisão determinou o monitoramento dessa determinação (subitem 1.7.2.2), a ser realizado por essa Unidade Técnica, não se faz necessária medida adicional para sanear o ponto em questão.

80. Já acerca da análise do cumprimento das recomendações da CGU, inserta no relatório

de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 16-18), foi observado que a unidade examinada atendeu integralmente apenas um terço das recomendações pendentes no início do exercício de 2012.

81. Considerando que a Unidade adotou medidas para atender as solicitações deste Tribunal em 2012, que não se constatou ocorrência de dano ao erário em 2012 mediante os exames realizados pela CGU (peça 4, p. 20), e que a própria CGU avalia anualmente o cumprimento de suas recomendações, não se vislumbra medida adicional por parte do TCU para tratar os apontados descumprimentos, nem gravidade suficiente para ressaltar as contas nesse aspecto.

X. Outras constatações do Controle Interno

82. Merecem destaque as seguintes constatações apontadas na segunda parte do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU/SE (peça 4, p. 21-45), relativas às contas da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe, no exercício de 2012.

X.1. Constatação 1.1.2.1 – Ausência de segregação de funções na execução de despesas com a utilização de cartão corporativo do governo federal (peça 4, p. 23-24)

83. A CGU/SE, ao examinar os Processos Administrativos 46221.003173/2012-28, 46221.005779/2012-06 e 46221.00065312012-37, referentes à execução de despesas com suprimento de fundos, no valor de R\$ 4.656,31, apontou que a SRTE/SE não segregou as funções na execução dessas despesas, tendo em vista que um único servidor, o Chefe do SEAD/SRTE/SE e ordenador de despesas, é o responsável pela (o): solicitação inicial para autorização de empenho; apresentação da proposta de concessão de suprimento de fundos; autorização de concessão ao suprido; encaminhamento ao Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira (Neorf) para emissão de empenhos; e atesto das notas fiscais de aquisição e prestação de serviços dessa natureza.

84. Acrescentou o Controle Interno que a falta de segregação de funções pode ter contribuído para o atesto indevido, realizado pelo ordenador de despesas, da nota fiscal emitida em 10/08/2012, para prestação de serviços de instalação de porta de vidro, paga no valor de R\$ 770,00.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 23-24)

85. A unidade gestora informou que estava providenciando a segregação das funções nas futuras despesas com o cartão corporativo, dotando a área com a seguinte estrutura: (i) um servidor ou setor requisitante; (ii) um servidor designado como suprido; (iii) um servidor do setor (exceto o suprido) que atestará a nota fiscal após confirmar a prestação de contas do serviço ou da aquisição; (iv) um servidor chefe do setor requisitante que encaminhará para pagamento; (v) ordenador de despesas fará a autorização após análise do processo.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 24)

86. A CGU/SE comentou que a unidade corroborou o achado de auditoria, bem como que se comprometeu em providenciar a segregação das funções na execução das despesas com o uso de suprimento de fundos. Além disso, fez recomendação para a entidade no sentido de instituir, por meio de normatização interna, a segregação de funções na execução de despesas com a utilização de cartão corporativo do governo federal.

Nossa Análise

87. O exercício cumulativo de funções diversas na execução de despesas de suprimento de fundos não se coaduna com o princípio da segregação de funções. Não se pode atribuir a um único agente público todo o controle e responsabilidade pela execução de certa despesa. A segregação de funções e a delegação de competência fortalecem os sistemas de controle e devem ser instrumentos utilizáveis pelo ordenador de despesa para a descentralização administrativa, com o objetivo de prevenir fraudes.

88. O ponto em exame trata-se de flagrante caso de desrespeito ao princípio da segregação de funções, no que tange à participação de um único servidor em diversas etapas do processo de execução de suprimento de fundos.

89. Por outro lado, a unidade gestora reconheceu a falha e se comprometeu em dotar a área de estrutura suficiente para que as tarefas sejam descentralizadas, iniciativa louvável no sentido de resolver o problema da centralização na execução do suprimento de fundos. Entretanto, considera-se importante que a entidade adote a recomendação da CGU/SE no sentido de normatizar a segregação de funções quanto à execução das despesas com suprimento de fundos.

90. Dessa forma, considerando que a entidade admitiu a falha relatada pelo Controle Interno, e comprometeu-se em sanear o ponto em exame, que a constatação reveste-se de caráter formal e de baixa materialidade, que não se observou dano ao erário, nem má-fé do gestor, resta adequado e suficiente a recomendação da CGU/SE. Tampouco se vislumbra gravidade suficiente na constatação para ressaltar as contas dos responsáveis.

X.2. Constatação 1.1.3.1 – Imóveis locados de terceiros não estão cadastrados no SPIUnet (peça 4, p. 24-25)

91. O Controle Interno constatou a ausência de registro no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), que foram locados de terceiros em nome da unidade gestora. Mencionou a CGU/SE que essa falha ocorreu também no exercício de 2011, e que os controles adotados pela SRTE/SE foram insuficientes para evitar as inadequações.

92. Durante os trabalhos de campo, o Controle Interno verificou falhas na estrutura de pessoal e tecnológica para gerir os bens imóveis sob a responsabilidade da unidade, diante da ausência de:

- a) servidores responsáveis e rotinas gerenciais para a inserção e atualização de dados no SPIUnet, para a verificação do vencimento da data de validade de avaliação dos imóveis e para a atualização periódica de informações e valor dos imóveis;
- b) programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis;
- c) mecanismos de identificação de riscos;
- d) indicadores de gestão de bens imóveis.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 25)

93. O Superintendente Substituto da SRTE/SE, em resposta à constatação, disse que não sabia que precisava seguir a nomenclatura para o registro dos imóveis. Afirmou que estava providenciando cadastro de servidor e inscrição dos imóveis.

Análise do Controle Interno (peça 5, p. 37-38)

94. Observou a CGU/SE que os Órgãos Públicos Federais devem cadastrar no SPIUnet os imóveis de propriedade da União, de Fundações e Autarquias, de Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Ademais, fez recomendação à SRTE/SE para registrar no SPIUnet os bens imóveis de uso especial de responsabilidade da unidade, de forma a refletir a situação atualizada dos mencionados bens, certificando-se da inclusão dos imóveis locados de terceiros.

Nossa Análise

95. Trata-se de fragilidades identificadas pelo Controle Interno acerca da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da entidade, classificado como “Bens de Uso Especial”, de propriedade da União ou locado de terceiros, em especial quanto à ausência: de registro no SPIUnet, de servidores responsáveis e de rotinas para a inserção e atualização de dados, de programação e acompanhamento da manutenção dos imóveis.

96. A Portaria Interministerial STN/SPU 322, de 23/8/2001, estabelece que o SPIUnet passa a ser a principal fonte alimentadora do Siafi, para efeito de contabilização dos imóveis, mantendo a tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos Sistemas. Segundo essa norma, deverão estar cadastrados no SPIUnet os imóveis de propriedade da União, de Fundações e Autarquias, de Empresas Estatais Dependentes, nos termos da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

97. No Manual Siafi, Macrofunção 020330, consta que: (i) os órgãos ou entidades da administração pública devem providenciar a atualização de seus imóveis no SPIUnet; (ii) as avaliações ou reavaliações dos imóveis cadastrados devem ser periodicamente realizadas/revisadas pelos Órgãos ou Entidades, a fim de que os valores apurados estejam em consonância com o mercado imobiliário.

98. Assim, é de responsabilidade dos Órgãos ou Entidades a atualização dos dados, no SPIUnet, de cada imóvel sob sua administração. Não cabe, portanto, a manifestação da SRTE/SE no sentido de que não sabia que precisava seguir a nomenclatura para o registro dos imóveis.

99. Entretanto, por se tratar de falha de natureza administrativa, fôrmal, em que não se detectou dano ao erário, nem má fé do gestor, não se configura a necessidade de ação de controle adicional para sanear o ponto em exame, bastando, para tanto, a recomendação feita pela CGU/SE. Tampouco se vislumbra potencial ofensivo capaz de macular as contas dos responsáveis.

X.3. Constatação 1.1.3.2 – Imóveis com data de avaliação vencida (peça 4, p. 25-27)

100. A CGU/SE constatou imóveis registrados no SPIUnet sob a responsabilidade da SRTE/SE com data de validade da avaliação do imóvel de uso especial expirada há mais de dez anos.

101. Segundo o Controle Interno, o Chefe da SEAD e a Chefe do Núcleo de Serviços Gerais, responsáveis pela gestão do patrimônio e pelo controle de bens patrimoniais, não estabeleceram os devidos mecanismos de controle interno na gestão dos bens imóveis de uso especial sob a responsabilidade da unidade, comprometendo a inserção e atualização das informações no SPIUnet e causando fragilidades nos controles internos relativos à gestão dos bens imobiliários.

Manifestação da unidade examinada

102. A SRTE/SE informou que solicitou à Secretaria de Finanças da prefeitura de Aracaju/SE a avaliação dos imóveis mencionados no relatório pela CGU/SE.

Análise do Controle Interno

103. Observou a CGU/SE que a Secretaria de Finanças de Aracaju apenas atualizou o valor venal dos imóveis, de forma que não houve atendimento da solicitação de auditoria feita à entidade. Ressaltou a CGU/SE que é necessário que os órgãos promovam a avaliação periódica dos imóveis sob a sua responsabilidade, de modo que os valores apurados estejam em consonância com o mercado imobiliário; bem como que a avaliação dos imóveis para fins cadastrais e contábeis é válida pelo prazo de dois anos, conforme Orientação Normativa Geade 04/2003.

104. Por fim, o Controle Interno fez três recomendações no sentido de regularizar os imóveis de propriedade da União sob responsabilidade da entidade, com a inserção das informações no SPIUnet.

Nossa análise

105. Trata-se de constatação similar à examinada no item anterior, uma vez que se refere também a fragilidades identificadas pelo Controle Interno na gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da entidade.

106. Conforme mencionado anteriormente, os órgãos ou entidades da administração pública

devem providenciar a atualização de seus imóveis no SPIUnet, bem como providenciar as avaliações ou reavaliações dos imóveis cadastrados de forma periódica, a fim de que os valores apurados estejam em consonância com mercado imobiliário.

107. Como a avaliação dos imóveis para fins cadastrais e contábeis é válida pelo prazo de dois anos, tem-se que a SRTE/SE demonstrou falta de cuidado para com a gestão dos bens da União sob sua responsabilidade.

108. Entretanto, como se trata de fragilidade de natureza administrativa, formal, em que não se detectou dano ao erário nem má fé do gestor, restam suficientes as recomendações encaminhadas pelo Controle Interno à Unidade, não sendo necessário medidas adicionais deste Tribunal para sanear o ponto em exame. Tampouco se vislumbra potencial ofensivo capaz de macular as contas dos responsáveis.

X.4. Constatação 1.1.4.1 – Antieconomicidade, no valor de R\$ 155.905,36, na realização da Concorrência Pública 01/2012, para execução e reforma da futura sede da SRTE/SE (peça 4, p. 27-30)

109. A CGU/SE, ao examinar o Processo Administrativo 46221.001234/2012-12, observou que a SRTE/SE realizou licitação para contratar empresa para reforma da futura sede da entidade. De acordo com a ata de julgamento, três empresas participaram e foram qualificadas, apresentando os seguintes preços:

a) Consulteng – Consultoria em Engenharia e Segurança do Trabalho Ltda., valor da proposta: R\$ 2.049.068,93;

b) MKR Construções Ltda., valor da proposta: R\$ 2.108.140,74;

c) AMT Engenharia Ltda., valor da proposta: R\$ 2.204.974,29.

110. Consta do processo licitatório que o orçamento referência, aprovado pela unidade e disponibilizado aos licitantes, no valor de R\$ 2.347.307,52, não apresentou o detalhamento dos seguintes itens: mobilização/desmobilização e administração local da obra. Esses itens foram indevidamente quantificados como percentual da obra, sendo de 0,23% e 4,76%, respectivamente.

111. Essa prática, conforme relata a CGU/SE, contrariou o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

112. Argumentou a CGU/SE que a disponibilização do orçamento referência aos licitantes, sem detalhamento dos referidos itens, mas apenas quantificados como percentual e sem indicar os respectivos códigos de composições, pode ter induzido a erro as empresas licitantes Consulteng e MKR, que apresentaram propostas financeiramente mais vantajosas. Tal fato pode ter contribuído para que tais empresas não detalhassem os mencionados itens em suas propostas, colocando-os, também, em percentual, o que gerou suas desclassificações, por não atenderem o disposto no item 9.2.1 do edital do certame, que exigiu dos licitantes a apresentação das composições de preços unitários para todos os preços propostos.

113. Ressaltou o Controle Interno que, dos 500 itens que compuseram o orçamento referência licitado, apenas nos dois itens citados não houve indicação dos códigos referenciais de composições analíticas ou de outra fonte de pesquisa.

114. Concluiu a CGU/SE que se as duas empresas desclassificadas tivessem apresentado as composições analíticas dos itens ao invés de quantificá-los como percentual, a Administração teria uma economia de R\$ 155.905,36 com a empresa Consulteng, e de R\$ 96.833,55 com a empresa MKR, em relação à proposta apresentada pela empresa AMT, contratada pela SRTE/SE.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 29)

115. A SRTE/SE informou que, por se tratar de uma questão que envolve valores significativos, e orientação técnica específica, estava buscando subsídios para explicar o que ocorreu. Acrescentou que a presidente da comissão permanente de licitação se encontrava de licença médica, não podendo elaborar a resposta a esse tema, mas que dará atenção à questão, informando à CGU/SE o quanto antes.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 29-30)

116. Observou a CGU/SE que a entidade, apesar das justificativas dadas, não apresentou os motivos que levaram à aprovação do orçamento referência da reforma da futura sede da SRTE/SE sem detalhamento dos itens de mobilização/desmobilização e administração local da obra, e sem indicação dos respectivos códigos referenciais de composições analíticas, o que pode ter induzido a erro as empresas licitantes que apresentaram propostas financeiras mais vantajosas para a Administração.

117. Em acréscimo, o Controle Interno fez duas recomendações, com vistas a:

a) renegociar com a empresa declarada vencedora da Concorrência Pública 01/2012 com vistas a reduzir o valor contratado de R\$ 2.204.974,29 para R\$ 2.049.068,93;

b) somente realizar licitação de obras e serviços de engenharia quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em cumprimento ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Nossa análise

118. Trata esse ponto de ausência de detalhamento de dois itens no orçamento referência, fato que, segundo a CGU/SE, pode ter concorrido para a desclassificação de duas participantes do certame. A SRTE/SE apresentou estimativa sem detalhar os itens referentes à mobilização/desmobilização e administração local da obra. Duas licitantes não observaram o disposto no item 9.2.1 do edital do certame, que exigiu dos licitantes a apresentação das composições de preços unitários para todos os preços propostos, e foram desclassificadas.

119. Tem-se que o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, estabelece como condição para licitação a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, o que demonstra a necessidade da análise dos preços unitários dos diversos componentes de custos, e não apenas do valor global da obra/serviço. Itens com denominação genérica impossibilitam a avaliação da conformidade dos preços do edital com os de mercado.

120. A estimativa de preços é de responsabilidade do gestor da unidade antes mesmo da licitação, que só deverá ocorrer quando existir orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários. O fato de exigir, no edital, o preenchimento dessas informações pelo licitante não exime o gestor da responsabilidade de ter realizado as pesquisas antes mesmo do procedimento licitatório.

121. Assim, a unidade gestora errou ao não incluir o detalhamento dos itens citados no orçamento referência. A comissão de licitação, que tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações, não observou essa irregularidade. É fato, também, que as empresas licitantes desclassificadas não observaram a exigência do item 9.2.1 do edital, que exigia a apresentação das composições de preços unitários para todos os preços propostos.

122. No entanto, com os elementos constantes dos autos, não se sabe se a SRTE/SE realizou diligência junto às empresas desclassificadas para oferecer oportunidade para o detalhamento dos itens; nem se as empresas entraram com recursos contra a desclassificação. Além disso, a unidade não se manifestou acerca da constatação do Controle Interno.

123. Assim, ante a insuficiência de informações para sanear o ponto em exame, caberia

realizar diligência junto à SRTE/SE para que envie documentos relativos ao Processo Administrativo 46221.001234/2012-12. Todavia, é mais conveniente obter essa documentação mediante a inspeção que está sendo proposta nesta instrução.

X.5. Constatação 1.1.4.2 – Orçamento referência dos serviços de adequação do prédio da agência de Lagarto/SE, objeto do Pregão Eletrônico na 01/2012, superior à média de preços obtida junto a três empresas do ramo de engenharia e ao valor com base no Sinapi (peça 4, p. 30-31)

124. A CGU/SE, ao examinar o Processo Administrativo na 46221.008072/2011-62, referente ao Pregão Eletrônico 01/2012, com vistas à contratação de empresa para a execução de serviços de adequação do prédio da Agência de Atendimento do Trabalho, em Lagarto/SE, apontou que o orçamento referência licitado, no valor de R\$ 19.536,58, foi superior à média de preços (R\$ 18.563,03) obtida junto a três empresas do ramo de engenharia e ao valor com base no Sinapi (R\$ 18.536,58), em desacordo com o Mapa Comparativo de Preços elaborado pelo Chefe do NUSG/SRTE/SE.

125. Apesar disso, a SRTE/SE contratou a proposta de preços, no valor de R\$ 19.147,29, superior aos valores estabelecidos no Mapa Comparativo de Preços, contrariando o disposto no art. 3º da Lei 8.666/93 e no art. 125 da Lei de Diretrizes Orçamentárias 12.465/2011, que estabelece, como limite máximo, as composições de custos unitários do Sinapi.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 30-31)

126. Informou que houve equívoco na montagem do Mapa Comparativo de Preços, pois onde se lê R\$ 18.536,58 (valor base Sinapi), deveria constar o valor de R\$ 19.536,58, conforme avaliação Sinapi. Assim, em virtude de erro formal na fundamentação do mapa, o pregão foi executado conforme informação de composição de custos provenientes do Sinapi.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 31)

127. Não procede a manifestação apresentada pela unidade examinada, tendo em vista que os preços unitários dos itens (Chapisco em parede com argamassa ti - traço 1:3 e Reboco ou emboço interno de parede traço t6 - 1:2) foram de R\$ 3,80 e R\$ 15,82, respectivamente, valores acima do Sinapi, considerando-se as composições analíticas de custos unitários 74161/1, de R\$ 3,65 e 23710/1 e 23710/4, de R\$ 14,91, respectivamente, com incidência de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI de 25%.

128. Dessa forma, o Controle Interno manteve o achado de auditoria em sua totalidade, fazendo duas recomendações.

Nossa Análise

129. Trata-se de sobrepreço apontado pela CGU/SE em que se verificou que o orçamento referência licitado de R\$ 19.536,58 era superior à média de preços obtida junto a três empresas do ramo de engenharia de R\$ 18.563,03, bem como ao valor base do Sinapi, de R\$ 18.536,58.

130. Para garantir o cumprimento da referida LDO (12.465/2011), que limita os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União aos do Sinapi, considera-se adequado que o orçamento-base não apresente custos unitários superiores aos do referido sistema de custos, exceto nos casos devidamente justificados.

131. Em princípio, o procedimento de adotar custos unitários superiores aos do Sinapi no orçamento-base, sem que haja justificativa para tanto, tem potencial de levar a contratações desfavoráveis à Administração.

132. No caso sob exame, no entanto, embora a CGU não tenha acatada a manifestação da unidade no sentido de que teria sido apenas um erro formal, observa-se que o provável sobrepreço

verificado não é materialmente relevante, o que mitiga a provável ocorrência de superfaturamento na execução contratual.

133. A despeito do rigor da Lei de Diretrizes Orçamentárias que estabelece que as obras não poderão ser contratadas por valores superiores aos do Sinapi, o entendimento que vem se firmando nesta Corte de Contas é o de que pequenas alterações podem ser justificadas em razão de variações de mercado, sem que haja, necessariamente, superfaturamento.

134. Em que pese não ter havido a necessária justificativa da unidade, diante da baixa materialidade dos valores tratados, torna-se suficiente para sanear o ponto da ciência da impropriedade à SRTE/SE, para que observe na contratação de obras/serviços, especialmente as de menor valor, os preços unitários indicados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), justificando tecnicamente, ao tempo da licitação/execução dos serviços, os ajustes porventura realizados nas composições de serviço para adequação às condições locais da obra. Em face da baixa materialidade, não são ressalvadas as contas nesse aspecto.

X.6. Constatação 1.1.4.3 – Morosidade na regularização das inconsistências apontadas na planilha de preços, apresentada pela empresa vencedora do Pregão Eletrônico 02/2012 (peça 4, p. 31-33)

135. O Controle Interno, ao analisar o Processo Administrativo 46221.000436/2012-47, referente ao Pregão Eletrônico 02/2012, com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de vigilância patrimonial com utilização de vigilantes desarmados, nas dependências da SRTE/SE em Aracaju/SE e nos municípios de Itabaiana, Estância, Lagarto, Nossa Senhora da Glória e Propriá, verificou que a unidade gestora enviou e-mail à empresa contratada informando sobre a necessidade de corrigir inconsistências verificadas na planilha de preços.

136. Sem resposta da empresa, a unidade solicitou esclarecimentos à Consultoria Jurídica da União (CJU) sobre a possibilidade de correção do equívoco e da obrigatoriedade de seguir os comandos do Manual de Orientação para preenchimento da planilha de custos e formação de preços da IN 02/2008 do MPOG; ou de estabelecer particularidade para cada empresa.

137. A Consultoria Jurídica da União informou ser possível ajustar equívocos ocorridos na planilha para refletir corretamente os custos da contratação. Informou, ainda, que mesmo quando se observa posteriormente que a planilha de custos e formação de preços apresenta equívocos, cabe à Administração adotar providências a fim de corrigir os erros identificados, caso possível.

138. Além disso, a CJU, considerando a tecnicidade da orientação que envolve conhecimentos orçamentário-contábeis, bem como do referido manual de orientação ter sido elaborado em 2011, sugeriu à SRTE/SE avaliar a conveniência de uma consulta ao setor técnico responsável pela elaboração a fim de esclarecer se os referidos percentuais poderiam ainda ser considerados ou se estariam sujeitos a alguma atualização.

139. Observou a CGU/SE que a SRTE/SE, à época, não realizou essa consulta, e somente em 6/3/2013 encaminhou ofício à empresa contratada, solicitando o comparecimento para discutir a questão ou finalizar o procedimento realizando as alterações apontadas.

140. No entanto, até o momento, decorridos mais de três meses de ciência das inconsistências encontradas na planilha de preços, verificou-se que a empresa contratada não atendeu a solicitação da SRTE/SE e ainda não regularizou a situação apontada.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 33)

141. A unidade auditada justificou que todas as medidas estão sendo tomadas de forma consciente; que está avaliando todos os parâmetros dentro da razoabilidade/proporcionalidade; que está colhendo informações para que não haja extrapolação e erro. Acrescentou que está aguardando o retorno de alguns e-mails, e que, devido aos meandros e sutilezas da própria planilha de custos e

formação de preços, a decisão será tomada o mais célere possível, mas dentro de uma certeza.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 33)

142. Entendeu a CGU/SE que a unidade examinada corrobora o achado de auditoria e informa que está aguardando o retorno da consulta realizada ao setor técnico responsável pela elaboração do Manual de Orientação para preenchimento de planilha de custos e formação de preços. No entanto, acrescentou a CGU/SE que a unidade não apresentou prazos para regularização da situação apontada.

143. No sentido de sanear o apontamento, o Controle Interno fez recomendação à entidade para regularizar as inconsistências apontadas nos módulos 02 (Benefícios Mensais e Diários) e 05 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro) da planilha de preços contratada da empresa vencedora do Pregão Eletrônico 02/2012.

Nossa Análise

144. Embora se observe que a unidade adotou medidas tendentes à regularização das inconsistências verificadas na planilha de preços da empresa vencedora do Pregão Eletrônico 02/2012, essas iniciativas foram tímidas, morosas e não surtiram efeito.

145. De acordo com os dados apontados pelo Controle Interno, a planilha com inconsistências foi apresentada em 6/7/2012, mas a unidade somente iniciou as tratativas para que a contratada corrigisse as planilhas em 10/1/2013. Diante do não atendimento da empresa contratada, a unidade, em 6/3/2013, convidou a licitada para discutir a questão ou finalizar o procedimento realizando as alterações apontadas.

146. Conforme a manifestação da unidade dada à CGU/SE, conclui-se que até o momento a situação não foi regularizada, e que a SRTE/SE ainda estava aguardando a resposta de alguns e-mails para resolvê-la, o que demonstra que houve morosidade para que fosse feito o ajuste na planilha de preços. Não se mostra razoável o transcurso de tempo, desde 6/7/2012, quando a planilha foi apresentada, até 24/4/2013, data em que a unidade gestora se manifestou quanto à irregularidade.

147. Nesse momento processual, não há como precisar se a SRTE/SE adotou medidas para regularizar as inconsistências apontadas nos módulos 02 (Benefícios Mensais e Diários) e 05 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro) da planilha de preços contratada da empresa vencedora do Pregão Eletrônico 02/2012. Dessa forma, seria necessário promover diligência junto à entidade para que encaminhe documentos e informações suficientes para saneamento desse ponto. Entretanto, é mais conveniente integrar os autos quanto a esse ponto mediante a inspeção que está sendo proposta nesta instrução.

X.7. Constatação 1.1.4.4 – Falta de aplicação da penalidade de multa rescisória, no valor de R\$ 20.129,93, estabelecida no Contrato 13/2012, por descumprimento de cláusulas contratuais (peça 4, p. 33-35)

148. O Controle Interno, após examinar o Processo Administrativo 46221.003276/2012-98, referente ao Pregão Eletrônico 08/2012, para contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, dos serviços de limpeza, asseio e conservação diária para atender a SRTE/SE, objeto do Contrato 13/2012, celebrado em 10/9/2012 com a empresa Especialista Mão de Obra e Serviços Ltda., no valor anual de R\$ 201.299,36, verificou que o fiscal do contrato sugeriu a aplicação da penalidade de advertência à empresa contratada, bem como de rescisão contratual pelo descumprimento de cláusulas contratuais.

149. A Superintendente da SRTE/SE enviou ofício à empresa contratada, notificando-a apenas da imposição da penalidade de advertência e da rescisão do Contrato 13/2012, para apresentação de recurso, nos termos do art. 109, da Lei 8.666/93.

150. A empresa contratada não apresentou recurso sobre a mencionada notificação e o contrato foi rescindido, com aplicação da penalidade de advertência. No entanto, a SRTE/SE não notificou a empresa contratada para a aplicação da multa de 10% (R\$ 20.129,93) sobre o valor total da contratação, contrariando o estabelecido na alínea "i" da Cláusula Vigésima Primeira (Das Sanções Administrativas) do Contrato 13/2012, que prevê a aplicação dessa penalidade para os casos de rescisão contratual por culpa da contratada.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 34)

151. A SRTE/SE se manifestou nos seguintes termos:

a) que, após a notificação da rescisão contratual, e a aplicação da penalidade de advertência, reteve os valores referentes à contratada, e, por meio da Advocacia Geral da União (AGU), promoveu ação judicial em desfavor da empresa para atender os direitos trabalhistas e sociais dos empregados;

b) que, devido à urgência de nova contratação para os prédios que se encontravam sem a higiene adequada, acabou, não de maneira intencional, por não aplicar a multa conforme preconiza o edital e/ou seus anexos;

c) que, revendo seus atos, encaminhará notificação à rescindida, impondo a multa em pauta, bem como enviará o resultado dessa iniciativa à consultoria da AGU, seguindo suas orientações.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 34-35)

152. Concluiu a CGU/SE que a unidade examinada corroborou o achado de auditoria, ao informar que notificará a empresa contratada acerca da multa rescisória. Para tanto, fez recomendação nesse sentido.

Nossa Análise

153. Trata-se de caso de não aplicação de multa contratual à empresa contratada. Reza o inciso I do art.79 da Lei 8.666/1993 que a rescisão do contrato poderá ser determinada, por ato unilateral e escrito da Administração, em caso de descumprimento de cláusulas contratuais.

154. Ocorre que a unidade rescindiu o contrato por descumprimento da contratada de cláusulas contratuais, mas, indevidamente, não aplicou a multa de 10% sobre o valor do contrato, conforme dispôs a alínea "i" da Cláusula Vigésima Primeira (Das Sanções Administrativas) do Contrato 13/2012, que previa a aplicação dessa penalidade para os casos de rescisão contratual por culpa da contratada.

155. Deve ser ressaltado que, além da multa rescisória constar em contrato, gerando obrigação entre as partes, a sua aplicação não se encontra no poder discricionário do gestor. Ademais, é preciso atentar para os custos advindos da rescisão, bem como aqueles relacionados à nova contratação a ser realizada pela SRTE/SE para atendimento das demandas da unidade.

156. Ao se manifestar junto à CGU/SE, a unidade reconheceu a falha, comprometendo-se a rever os seus atos, bem como enviar notificação à empresa rescindida para o pagamento da multa contratual.

157. Como não consta dos autos se a multa foi paga pela empresa, diante da falta de informações, caberia realizar diligência à unidade gestora para que envie documentos comprobatórios acerca da aplicação da penalidade de multa rescisória junto à contratada, no valor de R\$ 20.129,93, estabelecida no Contrato 13/2012, por descumprimento de cláusulas contratuais. Entretanto, é mais oportuna a obtenção desses documentos mediante a inspeção que está sendo proposta nesta instrução.

X.8. Constatação 1.1.4.5 – Edital do Pregão Eletrônico 10/2012 contendo cláusula restritiva ao caráter competitivo em relação à obrigatoriedade do licitante contratado de manter preposto em Aracaju/SE (peça 4, p. 35-36)

158. A partir da análise do Processo Administrativo 46221.003780/2012-98, que tinha por objeto a contratação de serviços terceirizados de quatro telefonistas, no valor anual de R\$ 87.977,62, a CGU/SE observou que o Edital do Pregão Eletrônico 10/2012 continha cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, ao exigir que o licitante contratado mantivesse preposto no município de Aracaju/SE, contrariando o disposto no Parecer 95/2012/CJU-SE/CGU/AGU/WLBS, de 17/7/2012.

159. De acordo com o referido parecer, a Consultoria Jurídica da União solicitou à SRTE/SE que apresentasse justificativa para a obrigatoriedade da empresa de manter escritório em Aracaju/SE, em afronta ao disposto no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna, que reza que exigências de qualificação técnica e econômica devem ser as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

160. Segundo a CGU/SE, o Chefê do Serviço de Administração da SRTE/SE encaminhou o processo para as devidas correções do edital, inclusive a que se referia à cláusula restritiva. Não obstante isso, a recomendação da Consultoria Jurídica da União não foi atendida, e a exigência manteve-se no edital, sendo, em seguida, assinado pela Superintendente da SRTE/SE.

161. Segundo a CGU, o fato chamou atenção porque no Pregão Eletrônico 08/2012, anterior ao examinado, a mesma recomendação foi emitida pela Consultoria Jurídica da União, e a exigência restritiva foi suprimida do edital.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 36)

162. A unidade gestora informou que houve equívoco e/ou esquecimento, por parte do Núcleo de Serviços Gerais/Pregoeiro, em relação à exigência do preposto, porém entendemos, que por não haver nenhum pedido de esclarecimentos ou recurso referente ao edital por conta de tal exigência, não houve restrição a nenhuma empresa, considerando que a vencedora foi do estado da Paraíba.

163. A entidade ainda argumentou que, mesmo diante da exigência, não faltou competitividade, nem gerou prejuízo ao erário, conforme se pode comprovar pela ata do pregão. Acrescentou que atentar-se para que, em outros processos, não mais seja exigido preposto, salvo em situações de extrema relevância, devidamente justificada pela Administração.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 36)

164. Argumentou a CGU/SE que a unidade corroborou o achado de auditoria, ao admitir que não mais exigirá preposto em Aracaju, e que houve equívoco e/ou esquecimento por parte do Núcleo de Serviços Gerais em relação a tal exigência.

165. Acrescentou o Controle Interno que, diferentemente do entendimento da unidade examinada de que a exigência não restringiu a competitividade, mantém a constatação de que a previsão da cláusula em edital caracterizou restrição ao caráter competitivo, uma vez que não existe previsão legal.

166. Por fim, fez recomendação à entidade para se abster de exigir dos licitantes a manutenção de preposto em Aracaju/SE, em descumprimento ao inciso XXI do art. 37 da Carta Magna.

Nossa Análise

167. O ponto em exame trata da inclusão em edital de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, ao se exigir que o licitante contratado mantivesse preposto no município de

Aracaju/SE.

168. Segundo o inciso I do art. 3º da Lei 8.666/1993, é vedado aos agentes públicos incluir cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Apesar do rigor desse dispositivo, este Tribunal tem admitido em circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas, a inclusão de determinadas condições em nome da supremacia do interesse público.

169. No caso em exame, no entanto, não ocorreu a devida justificativa. Além disso, tem-se que houve solicitação da Consultoria Jurídica da União para que a SRTE/SE apresentasse justificativa para a obrigatoriedade da empresa de manter escritório em Aracaju/SE. Mesmo assim, a unidade não justificou e deu continuidade ao certame.

170. O fato que se censura é a ausência de comprovação por parte da unidade da imprescindibilidade da exigência. O que esta Corte de Contas tem refutado é a inclusão de cláusulas inadequadas ou desnecessárias, que não ajudam a selecionar a proposta mais vantajosa, com risco de direcionamento do certame licitatório.

171. A unidade não comprovou a necessidade da exigência. Esse fato tem potencial danoso ao certame, pois permite a inabilitação indevida de licitantes, comprometendo o princípio da isonomia, bem como abre espaço para o risco de ocorrer direcionamento do certame.

172. A entidade alega que, por conta da exigência, não faltou competitividade, nem gerou prejuízo ao erário. De fato, conforme consta na Ata do Pregão Eletrônico 10/2012 obtida do portal do Comprasnet (peça 13), participaram da discutida licitação 37 empresas, podendo-se afirmar, portanto, que não houve a suscitada restrição.

173. Desta forma, e ainda considerando que não restou constatado dano ao erário, nem má-fé do gestor, entende-se que é suficiente para sanear o ponto da ciência da impropriedade à SRTE/SE. Tampouco se vislumbra potencial ofensivo capaz de macular as contas dos responsáveis.

X.9. Constatação 1.1.4.6 – Falta de justificativa pelo não atendimento da recomendação da Consultoria Jurídica da União, constante do Parecer 81/2012/CJU-SE/CGU/AGU-ALOB, no sentido de elaborar planilha de estimativa de preços contendo o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários que resultaram no valor total orçado de R\$ 37.240,00, para execução dos serviços de manutenção operacional, preventiva e corretiva de seis veículos da frota da SRTE/SE, objeto do Pregão Eletrônico 21/2012 (peça 4, p. 36-41)

174. A partir da análise do Processo Administrativo 46221.001293/2012-91, referente ao Pregão Eletrônico 21/2012, para contratação de empresa especializada na execução de serviços de manutenção operacional, preventiva e corretiva de seis veículos da frota da SRTE/SE, com assistência técnica e reposição de peças, observou a CGU/SE que o Chefe do Setor de Serviços de Administração Geral (SEAD) da SRTE/SE não atendeu a recomendação da Consultoria Jurídica da União (CJU), constante do Parecer 81/2012/CJU-SE/CGU/AGU-ALOB, no sentido de elaborar planilha de estimativa de preços contendo o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários que resultaram no valor total orçado de R\$ 37.240,00, contrariando o disposto no art. 7º, § 2º, II, do art. 14, no § 2º do inciso II, e no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993; bem como no art. 3º da Lei 10.520/2002.

175. Segundo o Controle Interno, o referido parecer mencionou que as licitações públicas somente podem ser instauradas, qualquer que seja a modalidade, após estimativa prévia do valor do respectivo objeto, estimativa essa que, segundo o Tribunal de Contas da União, será entranhada nos autos do processo de contratação.

176. Acrescentou a CGU/SE que a SRTE/SE colacionou aos autos o Mapa Comparativo de Preços, com os valores unitários. Porém, faltava complementar as informações de valor mensal e total de cada item.

177. Argumentou o Controle Interno que o órgão deveria juntar aos autos a planilha com orçamento estimativo para todo o serviço, onde constassem os quantitativos unitário, mensal, anual e global para todo o serviço de manutenção preventiva e corretiva, de acordo com os arts. 40, X, e 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993. Além disso, seria necessário que o serviço fosse detalhado com a relação de todos os componentes dos custos e formação de preços, em anexo ao edital, conforme disposto no art. 15, inciso XIII, da IN MPOG 02/2008.

178. Ressaltou a CGU que a elaboração da planilha de custos do órgão, com a indicação detalhada dos componentes dos custos e dos valores máximos que se propões pagar, bem como a disponibilização aos licitantes do correto modelo de planilha de custos e formação de preços, é de extrema importância, pois além de limitar os valores a serem pagos pela Administração, evita o jogo de planilhas, que costuma trazer sérios danos ao erário.

179. Mesmo sem atender a recomendação da CJU, a SRTE/SE celebrou em 12/12/2012 o Contrato 15/2012 com a empresa Sergiauto Ltda., no valor global de R\$ 29.487,21. Esse valor é R\$ 7.752,79 a menos do que o valor do orçamento referência orçado de R\$ 37.240,00.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 38-39)

180. A unidade gestora, em relação ao ponto em exame, justificou que:

a) fez um levantamento junto ao setor de transportes do Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe (MTE/SE) sobre a média de gastos de manutenção dos veículos a serem licitados. Esse levantamento foi corroborado por orçamentos de órgãos públicos e oficinas mecânicas de Aracaju/SE, e consta do processo administrativo;

b) após avaliação estimativa, encontrou a média de 8,5% a ser utilizada como desconto nas peças/insumos a serem trocados. Em relação ao valor do homem/hora, por meio de orçamentos junto a órgãos públicos e oficinas mecânicas de Aracaju/SE, encontrou-se uma média de R\$ 48,75 para veículos a gasolina e R\$ 57,50 para veículos a diesel;

c) para os dois veículos a gasolina, estimou-se 40 horas de uso, o que dava um custo de R\$ 1.950,00 (R\$ 48,75 x 40) de hora/homem. Em relação às peças e insumos, foi estimado para esses veículos os valores de R\$ 3.660,00 e R\$ 6.405,00, anuais. Para os quatro carros a diesel, estimou-se o uso de 200 horas, tendo um custo de R\$ 11.500,00 (200 x R\$ 57,50). Nesses veículos, foi estimado um custo anual de peças e insumos de R\$ 13.725,00;

d) somando-se os custos estimados de homem/hora e peças e insumos para os seis veículos, chegou-se ao valor de R\$ 37.240,00 (R\$ 1.950,00 + R\$ 3.660,00 + R\$ 6.405,00 + R\$ 11.500,00 + R\$ 13.725,00);

e) antes de fazer a licitação, fez pesquisas em órgãos públicos, colhendo informações do modelo de composição de custos para manutenção de veículos. A licitação foi composta pelas estimativas do custo homem/hora e do custo das peças/insumos, tomando por base a última Tabela de Tempo Padrão de Reparos para execução dos serviços e a Tabela de Preços de Peças do Fabricante;

f) o processo em questão não se reveste de subordinação direta de mão de obra, como os casos de serviços de telefonista, limpeza etc; mas de contrato por demanda, em que se executa conforme a necessidade.

Análise do Controle Interno

181. A CGU não acatou as justificativas, tendo em vista que a unidade:

a) não acatou aos autos do Processo Administrativo 46221.001293/2012-91 o estudo realizado pelo Setor de Transportes do MTE/SE, contendo a média de gastos com manutenção dos veículos a serem licitados;

b) não apresentou as memórias de cálculo referentes aos estudos estimativos, que apontaram a média de 8,5% de desconto sobre cada peça a ser trocada, bem como que concluíram

sobre os valores adotados como referência para o homem/hora de R\$ 48,75, para os veículos a gasolina, e de R\$ 57,50, para os veículos a diesel;

c) não informou a origem da estimativa de 40 horas para os dois carros a gasolina e de 200 horas para os quatro veículos a diesel, no cálculo do valor médio homem/hora para manutenção;

d) não apresentou o estudo realizado pelo Setor de Transportes do MTE/SE que resultou no custo estimativo anual de peças, no valor de R\$ 3.660,00, com desconto de 8,5%, para o veículo a gasolina de marca Fiat, e no valor de R\$ 6.405,00, com o mesmo desconto para o veículo a gasolina, para a marca Renault; bem como no valor de R\$ 13.725,00, com o mesmo desconto, para os quatro carros a diesel;

e) não apresentou a Tabela de Tempo Padrão de Reparos para execução dos serviços e a Tabela de Preços de Peças do Fabricante, com vistas a embasar o custo estimativo feito da média homem/hora e o fornecimento de peças/insumos com desconto dentro de um teto anual de aquisição.

182. Concluiu o Controle Interno que, apesar do processo em questão não se revestir de subordinação direta de mão de obra, manteve-se o achado de auditoria, uma vez que a unidade examinada não apresentou o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários dos itens de mão de obra e de peças de manutenção da frota de veículos, indicando a relação de todos os componentes dos custos e formação de preços, que deveria ser parte anexa ao Edital do Pregão Eletrônico 21/2012, conforme recomendação da Consultoria Jurídica da União, nos termos do art. 15, XIII, da IN MPOG 02/2008.

183. Ainda fez recomendações à SRTE/SE para anexar aos autos do Processo Administrativo 46221.001293/2012-91 o estudo realizado pelo Setor de Transportes do MTE/SE e a relação de todos os componentes dos custos e formação de preços do orçamento referência no valor total de R\$ 37.240,00, bem como para instituir rotina de checagem item a item das orientações da área jurídica, justificando quando não seguir na íntegra.

Nossa Análise

184. Trata o caso de fragilidade administrativa da entidade, ante a insuficiência/imprecisão no detalhamento do orçamento em planilhas que expressem a composição de todos os quantitativos e os seus custos unitários, em desobediência à previsão legal expressa no art. 7º, § 2º, II e art. 14, e no art. 40 X, § 2º, II da Lei 8.666/93.

185. Tal prática opõe-se ao princípio da transparência que deve orientar qualquer agente no trato da coisa pública, uma vez que esse orçamento detalhado deveria fazer parte do edital.

186. Embora a unidade auditada tenha se manifestado, suas justificativas não foram aceitas pelo Controle Interno, com o que se concorda. Nota-se que a unidade não juntou aos autos elementos para comprovar os estudos realizados nem as memórias de cálculo, tampouco as tabelas mencionadas. Ou seja, não apresentou o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários dos itens de mão de obra e de peças de manutenção da frota de veículos, indicando a relação de todos os componentes dos custos e formação de preços, que deveria ser parte anexa ao Edital do Pregão Eletrônico 21/2012.

187. Além disso, a SRTE/SE não explicou porque não atendeu a recomendação da Consultoria Jurídica da União (CJU), constante do Parecer 81/2012/CJU-SE/CGU/AGU-ALOB, no sentido de elaborar planilha de estimativa de preços contendo o detalhamento dos quantitativos e dos custos unitários.

188. No entanto, não se vislumbram dos autos evidências de que a fragilidade apontada pelo Controle Interno tenha causado dano ao erário, nem prejuízo ao certame licitatório. Assim, considera-se suficiente como medida do TCU para tratar o ponto em exame dar ciência à SRTE/SE

acerca da fragilidade apontada na prestação de contas.

X.10. Constatação 1.1.4.7 – Locação de imóvel mediante contratação direta, sem licitação, com fundamento no inciso X do art. 24 da Lei 8.666/1993, sem que houvesse fatores condicionantes de instalação e localização que determinassem a sua escolha (peça 4, p. 41-44)

189. Após exame do Processo Administrativo 46221.00347112012-18, verificou a CGU/SE que a entidade celebrou contrato para locação de imóvel para instalação e funcionamento da Gerência Regional do Trabalho, em Itabaiana, com dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, X, da Lei 8.666/93.

190. Segundo a CGU/SE, esse fundamento legal requer a satisfação de quatro condições: (1) o imóvel deve ser destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração; (2) a escolha deve ser balizada pelas necessidades de instalação e localização do órgão ou entidade; (3) o preço deve ser compatível com o valor de mercado; e (4) a importância a ser despendida deve ter sido apurada por avaliação prévia.

191. Em relação primeira condição, verificou a CGU, por meio de justificativas apresentadas pelo Fiscal do Contrato e pelo Chefe do Serviço de Administração, que a locação visa à instalação e funcionamento da Gerência Regional do Trabalho em Itabaiana, haja vista a inadequação do imóvel atualmente ocupado para o atendimento das necessidades da entidade.

192. No que tange ao preço, observou o Controle Interno que o valor contratado está respaldado em laudo de avaliação do imóvel, elaborado por engenheira da Caixa Econômica Federal, que previu despesa mensal no valor de R\$ 2.000,00, o que comprova a compatibilidade de preço com o mercado.

193. Além disso, a CGU/SE observou que, consta do processo, documento expedido pela Gerência Regional de Patrimônio da União de Sergipe, informando não haver disponibilidade de imóvel para atender as necessidades da SRTE/SE.

194. No entanto, questionou a CGU/SE que a escolha do imóvel locado não restou justificada, pois, para ser efetivada sem licitação, haveria a necessidade de que o imóvel locado detivesse características que o tornassem único, imprescindível para a Administração, o que não restou comprovado no caso em questão.

195. Acrescentou o Controle Interno que, embora a unidade afirmasse inexistir outro imóvel que atendesse a finalidade precípua da Administração, em termos de localização e instalação, consta do processo propostas de dois outros proprietários de imóveis na mesma região, um deles inclusive localizado na mesma avenida do imóvel escolhido. Apesar disso, não consta do processo análise comparativa que permitisse comprovar a inadequação dos citados imóveis e da exaustiva pesquisa de mercado realizada pela SRTE/SE.

196. Assim, concluiu a CGU/SE que a dispensa foi irregular, tendo em vista que não foram acostados aos autos elementos que demonstrassem a necessidade de instalação da Gerência Regional unicamente no prédio escolhido de forma a tornar impossível o procedimento licitatório.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 42-43)

197. A unidade gestora, em relação ao ponto em exame, em síntese, justificou que:

a) quanto à escolha do imóvel, o Ministério do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe buscou à época imóvel cuja estrutura física corroborasse para o funcionamento da agência de atendimento ao público, sem a prévia necessidade de reforma para adequação do espaço físico, para evitar retardamento da contratação e, ainda, aumentar os custos da locação. Privilegiou-se mais a estrutura do imóvel do que a localização, considerando a existência de outros imóveis na área;

b) consta do processo três orçamentos de imóveis, realizados antes da contratação;

c) nas próximas locações, utilizará modelos da CGU/SE e/ou da CGU/MG, bem como solicitará análise da Procuradoria Federal, quanto à possibilidade da utilização ou não da modalidade de licitação indicada pela legislação (Lei 8.666/1993), ou a contratação direta por dispensa de licitação.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 43-44)

198. Entendeu a CGU/SE que a manifestação da unidade ratificou o achado de auditoria. Para reforçar o seu entendimento, a CGU/SE citou posicionamento da doutrina especializada no sentido de que a ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado; que as características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha; que quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares.

199. Acrescentou que se o imóvel não possuir características intrínsecas que o tornem não a melhor, mas a única escolha de local para que a Administração realize as suas finalidades precípuas, não se pode cogitar de dispensa de licitação. Ou seja, se a necessidade de instalação e localização não obrigar ao Administrador se fixar invariavelmente num determinado imóvel, a locação deve ser precedida do regular procedimento licitatório.

200. Destacou o Controle Interno que o Parecer 77/2012-CJU-SE/CGU/AGU-ALOB da Consultoria Jurídica da União no Estado do Sergipe, após análise do processo, opinou pela possibilidade jurídica da realização da dispensa com base no art.24, X, da Lei 8.666/93, desde que fossem atendidas as recomendações exaradas no expediente e desde que fossem observados os requisitos legais, comprovando nos autos a inviabilidade da competição e o fato de inexistir outro imóvel no município da locação capaz de atender as suas necessidades, bem como incluindo a pesquisa de mercado.

201. Concluiu a CGU/SE que o caso era de exigibilidade de procedimento licitatório, eis que não existindo imóveis específicos e insubstituíveis para acudir as necessidades precípuas da Administração, não se podia deixar de seguir o princípio da obrigatoriedade geral de licitar. Nesse sentido fez duas recomendações à entidade.

Nossa Análise

202. Discorda-se do entendimento manifestado pelo Controle Interno no ponto em exame. O achado de auditoria refere-se à locação de imóvel mediante contratação direta, sem licitação, com fundamento no inciso X do art. 24 da Lei 8.666/1993, sem que houvesse fatores condicionantes de instalação e localização que determinassem a sua escolha. Inicialmente, relatou a CGU/SE que a entidade satisfêz as condições de avaliação do imóvel, compatibilidade de preço com o mercado, e destinação para as finalidades precípuas da Administração.

203. Questionou, no entanto, três aspectos: que a escolha do imóvel locado não restou justificada, pois haveria a necessidade de que o imóvel locado detivesse características que o tornassem único, imprescindível para a Administração; que existiam no processo propostas de dois outros proprietários de imóveis na mesma região, um deles inclusive localizado na mesma avenida do imóvel escolhido, sem que fosse realizada estudo comparativo, que permitisse comprovar a inadequação dos citados imóveis; que unidade não teria feito exaustiva pesquisa de mercado.

204. A entidade justificou que buscou imóvel com estrutura física compatível para o funcionamento da agência de atendimento ao público, sem a necessidade de reforma para adequação do espaço físico, para evitar retardamento da contratação e, ainda, aumentar os custos da locação, privilegiando na escolha a estrutura do imóvel em detrimento da localização. Assim, vê-se que a escolha do imóvel se deu devido a sua estrutura que atendia às finalidades da entidade, além

de ser possível de pronto sua utilização, sem necessidade de reformas ou adequações. Mostra-se, desse modo, razoável a justificativa apresentada pela entidade.

205. Em relação ao fato de que unidade não teria feito exaustiva pesquisa de mercado, a própria CGU/SE observou que o valor contratado estava respaldado em laudo de avaliação do imóvel, elaborado por engenheira da Caixa Econômica Federal, que previu despesa mensal no valor de R\$ 2.000,00, o que comprovava a compatibilidade de preço com o mercado. Além disso, a entidade afirmou que fez constar do processo três orçamentos de imóveis, realizados antes da contratação.

206. Dessa forma, considerando que o gestor apresentou justificativas razoáveis para a locação do imóvel mediante contratação direta, e que não ficou evidenciado dano ao erário, entende-se que não subsiste o ponto em exame.

X.11. Constatação 1.1.4.8 – Ausência de acompanhamento de contratos de locação de bens imóveis, contrariando o art. 67 da Lei 8.666/1993 (peça 4, p. 44-45)

207. Após exame dos contratos referentes aos Processos 46221.00011512012-42 (Contrato 11/2012) e 46221.00347112012-18 (Contrato 10/2012), de locação de imóveis para instalação do arquivo geral em Aracaju/SE e da gerência regional em Itabaiana/SE, respectivamente, a CGU/SE verificou que não houve designação formal de fiscal para acompanhamento da execução, em detrimento do art. 67 da Lei 8.666/1993.

Manifestação da unidade examinada (peça 4, p. 45)

208. A unidade gestora informou que houve um lapso em relação à nomeação dos servidores para acompanhamento e fiscalização. Porém, por se tratar de um contrato que não envolveu mão de obra nem prestação de serviços, não foi identificado prejuízo. Ambos os imóveis foram utilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe e os pagamentos foram executados conforme valor definido nos contratos, com as autorizações do Gestor e Ordenador, comprovando que a utilização do imóvel foi no interesse público.

209. Complementou a unidade que não busca justificar a ausência de fiscalização nos contratos em pauta, como algo comum ou normal, mas reconhecer que, apesar do equívoco, tal inconsistência não gerou dano ao erário.

Análise do Controle Interno (peça 4, p. 45)

210. Argumentou a CGU/SE que, em que pese as considerações aduzidas pela unidade, a ausência de fiscalização dos contratos em exame constitui inobservância ao art. 67 da Lei 8.666/1993, que contribui para fragilizar os controles existentes na unidade, relativos à gestão de bens imóveis. Para sanear o ponto, o Controle Interno fez recomendação para a SRTE/SE providenciar a imediata designação de fiscais para os contratos vigentes, de forma a atender aos dispositivos da Lei 8.666/1993.

Nossa Análise

211. É fato que a ausência de fiscalização em contratos contribui para fragilizar os controles existentes na unidade. E não está, também, no poder discricionário do gestor decidir se vai ou não designar fiscal para acompanhar a execução de contratos. Trata-se de imposição legal, prevista no art. 67 da Lei 8.666/1993.

212. Entretanto, considerando que se trata de falha formal, que não restaram constatados danos ao erário, nem intercorrências nos contratos de locação que tivessem causado transtorno ou prejuízo para a Administração, e que as recomendações da CGU são adequadas para sanear o ponto em questão, entende-se como medida suficiente e mais benéfica por parte desta Corte dar ciência da impropriedade apontada à SRTE/SE.

CONCLUSÃO

213. Os conteúdos do Relatório de Gestão e do Relatório de Auditoria de Gestão da Controladoria-Geral da União, referentes às contas da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE), exercício de 2012, foram examinadas por esta Unidade Técnica.

214. Quanto às constatações apontadas pelo Controle Interno nos itens 1.1.2.1, 1.1.3.1 e 1.1.3.2 do Relatório de Auditoria de Gestão, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas pela CGU, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da SRTE/SE.

215. Já em relação às impropriedades inseridas nos itens 1.1.4.2, 1.1.4.5, 1.1.4.6 e 1.1.4.8 do Relatório de Auditoria de Gestão, bem como às falhas examinadas nesta instrução nos tópicos III e IV, acerca de falta de informações no Relatório de Gestão, da indevida forma de retificação de seu conteúdo, e do rol incorreto de responsáveis, entende-se que é suficiente dar ciência das impropriedades à SRTE/SE, considerando que são falhas formais, e que não se vislumbra má-fé dos responsáveis, nem dano ao erário.

216. Também se deve dar ciência à Controladoria-Geral da União em Sergipe acerca da falta de registro no Relatório de Auditoria de Gestão n. 201306192 das retificações do conteúdo do Relatório de Gestão 2012 procedidas pela SRTE/SE após sua publicação, realizadas em atendimento a suas orientações, conforme examinado no tópico III.

217. Conclui-se ainda que não subsiste a constatação inserida no item 1.1.4.7 do Relatório de Auditoria de Gestão.

218. Porém verificam-se lacunas de informações nos presentes autos que ensejam o saneamento dos autos que possibilite a apreciação do mérito das contas.

219. As lacunas apontadas nos tópicos X.4, X.6 e X.7 ensejariam, em preliminar, a realização de diligência junto à SRTE/SE para o saneamento dos autos. Entretanto, é mais conveniente buscar a documentação faltante mediante inspeção na SRTE/SE, que, conforme colocado no item 68, faz-se necessária para coletar informações e documentos acerca da regularidade das ações do Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal realizadas em 2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

220. Ante o exposto, e consoante delegação de competência concedida pelo Exmo. Sr. Ministro Relator Marcos Bemquerer Costa, mediante Portaria GAB/MIN-MBC n. 1, de 14/7/2014, c/c a delegação de competência concedida pela Portaria Secex-SE 4, de 27/2/2008, alterada pela Portaria Secex-SE 2, de 23/3/2009, propõe-se realizar inspeção na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE), com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992 c/c o caput do art. 157 e art. 240 do Regimento Interno/TCU, disponibilizando para o planejamento da inspeção 1 AUFC, com 5 dias úteis, e para a execução 2 AUFC, com 5 dias úteis, para que sejam coletados documentos e informações:

a) que se fizerem necessários para avaliar a regularidade das ações realizadas pela Unidade em 2012 atinentes ao Programa Seguro-Desemprego, modalidade pescador artesanal, em especial acerca da análise dos requerimentos recebidos e da habilitação dos beneficiários;

b) relativos ao Processo Administrativo 46221.001234/2012-12 (Concorrência Pública 01/2012), incluindo edital, ata de julgamento, orçamento referência, diligências realizadas, recursos, contrato firmado etc.; bem como acerca de possível renegociação com a empresa declarada vencedora da Concorrência Pública 01/2012 com vistas a reduzir o valor contratado de R\$ 2.204.974,29 para R\$ 2.049.068,93, conforme recomendado pela CGU/SE (constatação 1.1.4.1 do Relatório 201306192 da CGU/SE);

c) atinentes ao Processo Administrativo 46221.000436/2012-47, que apontem as

medidas adotadas para regularizar as inconsistências apontadas nos módulos 02 (Benefícios Mensais e Diários) e 05 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro) da planilha de preços contratada da empresa vencedora do Pregão Eletrônico 02/2012 (constatação 1.1.4.3 do Relatório 201306192 da CGU/SE);

d) acerca do Processo Administrativo 46221.003276/2012-98, que demonstrem a aplicação da penalidade de multa rescisória junto à contratada, no valor de R\$ 20.129,93, estabelecida no Contrato 13/2012, por descumprimento à cláusula vigésima primeira, alínea “i” (constatação 1.1.4.4 do Relatório 201306192 da CGU/SE).

SECEX/SE, em 3 de outubro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Luiz Carlos Meneses
AUFC – Mat. 8.129-9