

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: de mérito

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.

HISTÓRICO

3. A instrução inicial, ao proceder ao exame das contas, verificou a existência de excessiva concentração, no exercício sob exame, de beneficiários do seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal, além de expressivos valores destinados ao pagamento deste benefício, desproporcionais em relação aos números nacionais da execução do Programa Seguro Desemprego em 2012. Acrescentando-se a este fato a identificação de lacunas no Relatório de Gestão sobre a execução do referido Programa, considerou-se a necessidade de realizar 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. (peça 14, p. 8-9, itens 62-68).
4. Já ao analisar as 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, não foi possível emitir opinião conclusiva sobre alguns pontos, ante a insuficiência de informações nos autos, concluindo-se pela necessidade de saneamento dos autos e pela conveniência de buscar a documentação faltante mediante a inspeção proposta na SRTE/SE (peça 14, p. 27, item 219).
5. Desta forma, foi proposta a realização de inspeção na (SRTE/SE), para que fossem coletados documentos e informações (peça 14, p. 27-28):

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).

6. Esta Unidade Técnica manifestou-se de acordo com a proposta, a qual contou com a anuência do Diretor (peças 15 e 16).

7. Assim, foi realizada inspeção na SRTE/SE nos períodos de 6 a 10/2014 (planejamento) e 3 a 7/11/2014 (execução), com o objetivo de avaliar a regularidade das ações realizadas pela Unidade relativas ao Programa Seguro-Desemprego (pescador artesanal) e outras providências decorrentes da avaliação das contas anuais, exercício 2012, conforme as Portarias de Fiscalização às peças 17 e 20.

8. Os documentos e resultados obtidos nos trabalhos realizados na inspeção, que agora são analisados, sanaram os autos e, complementando os exames iniciais das contas à peça 14, permitiram ao final desta instrução formular uma proposta de mérito das presentes contas.

EXAME TÉCNICO

9. Antes de serem analisados os elementos obtidos na inspeção, importa repisar os principais tópicos do exame técnico anterior (peça 14), visando a uma melhor compreensão do exame das presentes contas.

I. Contextualização da unidade jurisdicionada

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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).

15. 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

16. 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, foi realizada inspeção em área específica da gestão (execução do Programa Seguro-Desemprego Pescador Artesanal), haja vista 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

17. 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).

18. 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.

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

20. 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).

21. 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 longo 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.

22. 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.

23. 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).

24. 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.

25. 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.6.1 da 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).

26. 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.

27. 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.

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

29. 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.

30. 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.

31. 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

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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

41. 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	Encerrado

42. 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.

43. 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.

44. 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

45. 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.

46. 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

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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 consideradas 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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

57. 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.

58. 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.

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

60. 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 completude, 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.

61. 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.

62. 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

63. 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.

64. 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.

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

66. 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.

67. 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.

68. 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.

69. 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).

70. 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).

71. 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).

72. 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.

73. 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).

74. 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.

75. 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, foi realizada 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. Os resultados desta inspeção estão colocados adiante no tópico XI.

VIII. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

76. 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.

77. 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).

78. 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.

79. 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.

80. 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.

81. 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

82. 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.

83. 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.

84. 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.

85. 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.

86. 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.

87. 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.

88. 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

89. Na instrução precedente (peça 14, p. 11-26) foram examinadas as principais 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.

90. Quanto aos itens 1.1.2.1, 1.1.3.1 e 1.1.3.2, foram consideradas suficientes as recomendações já formuladas pela CGU (peça 14, p. 11-14).

91. Em relação aos itens 1.1.4.2, 1.1.4.5, 1.1.4.6 e 1.1.4.8, entendeu-se como medida mais benéfica dar ciência ao jurisdicionado destas falhas, considerando que não impactaram negativamente os resultados da gestão e que não se vislumbra má-fé dos responsáveis, nem dano ao erário (peça 14, p. 16-17; p. 20-24; p. 26).

92. A falha apontada no item 1.1.4.7 foi considerada insubsistente (peça 14, p. 24-26).

93. Já os fatos apontados nos itens 1.1.4.1, 1.1.4.3 e 1.1.4.4 do relatório da CGU, examinados na instrução precedente (peça 14, p. 14-16; p. 17-19), foram objeto de inspeção realizada na SRTE/SE, haja vista a necessidade de obter elementos adicionais para sanear os autos, como informado acima no histórico. Em seguida são examinadas conclusivamente estas constatações a partir das análises da instrução precedente que são transcritas e dos documentos e informações obtidos na inspeção.

94. Constatação 1.1.4.1 da CGU – 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)

94.1. Análise da instrução anterior (peça 14, p. 14-16, item X.4), in verbis:

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.

94.2. Documentos/informações solicitados na inspeção: 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).

94.3. Resposta da SRTE/SE à inspeção (peça 21, p. 2-7, item 1.2 “b”):

94.3.1. O processo Administrativo n. 46221.001234/2012-12 encontra-se na Consultoria Jurídica da União para análise e emissão de parecer quanto a um pedido de prorrogação do contrato pela empresa contratada, não sendo possível, neste momento, fornecer as cópias dos documentos solicitados.

94.3.2. Quanto à solicitação de negociação com a empresa contratada, informamos que enviamos à Controladoria Geral da União, por meio do OFÍCIO/GAB/SEAD/SRTE/SE n. 2251/2013, item 3 (Resposta ao item 2.1.1.8), de 10/12/2013 (juntado à peça 21, p. 11-16), as providências que foram adotadas por esta SRTE/SE para atender a referida recomendação, conforme abaixo explicado.

94.3.3. Sobre a licitação, primeiramente cabe ressaltar que antes da fase externa do certame, o processo foi devidamente analisado pela CJU-NAJ mediante o Parecer n. 144/2012/CJU-SE/CGU/AGU/WLBS e as pendências solicitadas foram todas atendidas, tendo como objetivo resguardar a estrita legalidade, além de somar esforços para seguirmos os mandamentos da Lei 8.666/1993. Posteriormente a esta fase, o edital foi publicado, ficando disponível para acesso aos interessados por prazo superior a 45 dias (prazo estabelecido no Artigo 21 da Lei 8.666/1993 para a modalidade Concorrência), não havendo recurso ou pedidos de esclarecimento referente ao item questionado.

94.3.4. Compareceram à sessão da licitação três empresas, que devidamente habilitadas passaram para a fase de classificação de propostas. A empresa Consulteng teve sua proposta de preço desclassificada por não atender aos itens 9.1.3.1 (apresentação de planilha em desacordo com o edital) e 9.2.1 (não apresentação do detalhamento dos itens Administração Local da Obra e Mobilização e Desmobilização), e a empresa MKR teve sua proposta de preço desclassificada também por não atender ao item 9.2.1. Somente a proposta da empresa AMT atendeu a todos os itens do edital, tendo sua proposta de preços classificada.

94.3.5. Todas as empresas participantes declinaram do prazo recursal. Isto posto, foi declarada vencedora do certame a empresa AMT.

94.3.6. O processo, em especial, o mandamento editalício, foi devidamente analisado por Parecer da Consultoria Jurídica da União (CJU), antes de sua publicação. O edital foi publicado cumprindo os prazos previstos na Lei 8.666/1993.

94.3.7. Não houve pedido de esclarecimentos ou manifestação de recursos relacionados aos itens questionados pela CGU, logo, pressupõe-se a clareza das cláusulas, que resta ainda mais evidente, tendo em vista que, mesmo após a desclassificação, não ocorreu embargos ao teor da decisão que eliminaria os concorrentes.

94.3.8. Compareceram à sessão de licitação três empresas, que foram devidamente habilitadas. Passando à fase de análise de propostas, a proposta da empresa Consulteng foi desclassificada por não atender a dois itens do edital (itens 9.1.3.1 - apresentação de planilha em desacordo com o edital e 9.2.1 – não apresentação do detalhamento dos itens Administração Local da Obra e Mobilização e Desmobilização) e não somente ao item 9.2.1, objeto de questionamento da CGU.

94.3.9. Isto posto, mesmo que o julgamento da comissão de licitação estivesse errado, que no caso, não ocorreu, a empresa ainda seria desclassificada por não atender ao item 9.1.3.1.

94.3.10. Em relação ao menor preço, não podemos deixar de exprimir o seguinte raciocínio: se os concorrentes desclassificados, pudessem manter o mesmo preço, sem o devido detalhamento previsto no edital, certamente não cogitariam em recorrer do ato da comissão em excluí-los do procedimento licitatório?

94.3.11. Talvez, após refazer o detalhamento contido nas cláusulas não cumpridas, tivessem observado que o montante do custo tornar-se-ia maior do que aquele apontado na oferta inicial?

94.3.12. Para que uma proposta seja considerada financeiramente vantajosa para a Administração, precisa atender a todos os itens do edital, o que não aconteceu com duas das propostas apresentadas na licitação em questão, ou seja, a oferta resta inválida, contaminada com um custo menor, o que significa melhor oferta para a Administração? Menor preço, sem previsão de todos os custos? Aqui, enfatizamos que o valor contratado (R\$ 2.204.974,29) foi inferior ao valor estimado (R\$ 2.347.307,52) para a licitação.

94.3.13. Os itens questionados pela CGU foram contratados com valor abaixo do SINAPI do período.

94.3.14. A comissão de licitação foi composta por uma servidora do órgão e dois servidores da Cehop, um engenheiro e uma advogada, uma equipe multiprofissional; os dois últimos, com larga experiência no ramo de procedimento licitatório, com vasta atuação em órgãos do estado de Sergipe.

94.3.15. Cumpre-nos salientar que as máximas cautelas foram tomadas para evitar contratemplos na fase de execução da obra, em decorrência da falta de previsão de custos orçamentários.

94.3.16. Com o objetivo de atender à recomendação de redução do valor global da contratação, apesar de todas as constatações e de não fazer parte das fases da concorrência pública a negociação de valores com o licitante que logrou êxito no processo licitatório, a SRTE/SE convocou a empresa AMT Engenharia Ltda. para uma reunião no dia 12/6/2013, para tratar do assunto.

94.3.17. Compareceram à reunião o representante da Empresa AMT Engenharia Ltda., o Senhor Sérgio Henrique Pinto Melo, a Senhora Patrícia Dantas de Carvalho Oliveira, Presidente da Comissão Especial de Licitação, e a Senhora Celuta Cruz Moraes Krauss, Superintendente Regional do Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe, onde restaram cientes da recomendação da CGU, especificamente a que trata da obra da reforma da nova sede do Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe.

94.3.18. Após a análise da questão por parte da contratada, foi protocolado junto ao Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe, documento em 26/6/2013, sob o n. 46221.004959/2013-43, contendo a manifestação da Empresa AMT Engenharia Ltda., em relação à solicitação apresentada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe, informando sobre a não possibilidade de redução do valor global da contratação de R\$ 2.204.974,29 para R\$. 2.049.068,93, justamente por entenderem que os demais concorrentes só sustentaram o preço menor apostado em suas ofertas, em virtude da ausência da especificação dos itens que foram inclusos na sua proposta, fato que redimensiona o valor da obra, e pode acarretar um superveniente ônus de sua conclusão.

94.3.19. A comissão de licitação, em seu julgamento, procurou atender rigorosamente a todos os itens do edital, não podendo, nesta fase, classificar propostas que estivessem em desacordo com os ritos e mandamentos regidos pelo edital. Ressalta-se que houve a citada análise jurídica prévia da CJU-NAJ, cujas pendências solicitadas foram todas atendidas, tendo como objetivo resguardar a estrita legalidade.

94.3.20. Ressaltamos ainda que resta lógico a falta de interesse dos demais concorrentes em não contraporem-se a suas exclusões: o custo certamente seria recalculado, aliás, até acreditamos que todos refizeram os seus cálculos, fato que provavelmente os levaram a crer que a proposta vencedora propôs o justo preço. Relembremos, aqui, o alto valor da obra.

94.3.21. Diante de todo o exposto, conclamamos ao fato de que não vislumbramos, com todo respeito, de cogitar-se em desclassificação de propostas mais vantajosas na Concorrência n. 01/2012 e consequente antieconomicidade na contratação.

94.3.22. Para tanto, estes os esclarecimentos fáticos e jurídicos adunados, que servem como lastro de atuação, tendo em mira sempre a legalidade, moralidade e obediência aos ritos licitatórios.

94.4. Análise conclusiva após inspeção:

94.4.1. Cabe observar inicialmente que a SRTE/SE, posteriormente à inspeção realizada, encaminhou cópia de peças do processo administrativo solicitado (46221.001234/2012-12), que se encontrava na Consultoria Jurídica da União.

94.4.2. De plano, observa-se que a resposta da SRTE/SE não afasta a irregular ausência de detalhamento, no orçamento de referência, dos itens de serviços preliminares Mobilização/Desmobilização (01.01.001) e Administração Local da Obra (01.01.002), os quais foram indevidamente quantificados como percentual, 0,23% para o primeiro e 4,76% para o segundo, pois contraria frontalmente o disposto no art. 7º, §2º, inciso II da Lei n. 8.666/1993.

94.4.3. Por outro lado, compulsando as informações e documentos atinentes à licitação em comento, obtidos durante a inspeção realizada na SRTE/SE, não se verifica a ocorrência de antieconomicidade na realização da Concorrência Pública 01/2012, para execução e reforma da futura sede da SRTE/SE, suscitada pela CGU no item 1.1.4.1 do Relatório de Auditoria de Gestão.

94.4.4. Em primeiro lugar, porque o valor contratado (R\$ 2.204.974,29) foi inferior ao valor estimado (R\$ 2.347.307,52) para a licitação.

94.4.5. Ademais, o item 9.2.1 do edital (peça 34, p. 22) é claro ao exigir as composições de preços unitários referente a todos os itens. Desta forma, além de ser devida a desclassificação das empresas Consulteng e MKR, que não apresentaram as referidas composições, não há como concluir que estas propostas eram mais vantajosas para a Administração, pois não é possível aferir a exequibilidade dos respectivos preços propostos, em face da ausência das composições. Pelo mesmo motivo, não há como comparar os referidos preços com os propostos pela empresa vencedora, que detalhou a formação dos valores destes itens.

94.4.6. Observa-se ainda que a SRTE/SE, acatando a recomendação da CGU, convocou a empresa contratada, a AMT Engenharia Ltda., para tentar renegociar o valor contratado (peça 21,

p. 17). Em resposta, a AMT manifestou-se pela impossibilidade de rever os preços apresentados na respectiva concorrência, considerando que sua proposta apresentou todas as exigências editalícias, incluindo as composições de todos os serviços com seus preços unitários (peça 21, p. 18-19).

94.4.7. Na verdade não há como a SRTE/SE exigir redução do valor contratado, por falta de previsão legal, e porque as propostas que apresentaram menores preços, utilizadas como referência pela CGU, não podem ser consideradas como as mais vantajosas para a Administração, uma vez que a ausência do detalhamento dos preços unitários impossibilita compará-las com a vencedora do certame. Tampouco se constatou sobrepreço nem superfaturamento que enseje reparação de dano por parte da contratada.

94.4.8. Ainda há que se levar em conta que as empresas desclassificadas não interpuseram recursos contra o resultado da concorrência, como afirmado pela SRTE/SE, o que se confirma na consulta ao *site* Comprasnet à peça 33.

94.4.9. Ante o exposto, considerando que resta descaracterizado o apontado ato antieconômico, remanescendo apenas a referida ausência de detalhamento de preços de itens do orçamento referência da Concorrência n.1/2012, que não se vislumbra dano ao erário, nem má-fé do gestor, entende-se como medida suficiente e mais benéfica para esta ação de controle dar ciência desta constatação remanescente à Unidade Jurisdicionada.

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

95.1. Análise da instrução anterior (peça 14, p. 17-18, item X.6), *in verbis*:

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 à 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.

95.2. Documentos/informações solicitados na inspeção: 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).

95.3. Resposta da SRTE/SE à inspeção (peça 21, p. 7, item 1.2 “c”):

95.3.1. Foi encaminhado à CGU o Ofício/GAB/SE/SEAD/SRTE/SE 2251/2013, cópia em anexo (peça 21, p. 10-16), descrevendo no quarto parágrafo as providências adotadas por esta SRTE/SE para sanar a dúvida apresentada, considerando que houve regularização da planilha referente ao item “exame médico”, e as demais informações permaneceram inalteradas por terem

sido consideradas corretas após consulta ao Setor de Terceirização do Ministério do Planejamento e CJU/SE.

95.4. Análise conclusiva após inspeção:

95.4.1. A constatação da CGU em comento refere-se a possíveis inconsistências na planilha de preços da empresa contratada para prestação de serviços de vigilância patrimonial, em decorrência do Pregão Eletrônico 02/2012 (peça 4, p. 31-33).

95.4.2. O Controle Interno constatou morosidade na regularização das inconsistências apontadas nos módulos 02 (Benefícios Mensais e Diários) e 05 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro) da planilha de preços contratada da empresa vencedora, ao verificar que, passados mais de três meses de ciência das inconsistências à Empresa Sergipana de Vigilância - ESV, contratada para a prestação dos serviços, a situação ainda não tinha sido regularizada.

95.4.3. A Consultoria Jurídica da União – CJU, instada a se manifestar sobre as vertentes inconsistências, considerou a tecnicidade da matéria, sugerindo que a SRTE/SE consultasse o setor técnico responsável do Ministério do Planejamento para opinar sobre a questão (peça 21, p. 28).

95.4.4. Acatando a sugestão da CJU, a SRTE/SE solicitou esclarecimentos ao setor de terceirização do Ministério do Planejamento, que respondeu pelo *email* juntado à peça 21, p. 32-37.

95.4.5. Depreende-se desta resposta que, em relação ao módulo 02 (Benefícios Mensais e Diários), apenas o item “exame médico” não se enquadra no módulo, haja vista que não se trata de benefício concedido aos empregados (peça 21, p. 34).

95.4.6. Esta inconsistência foi corrigida, conforme se verifica na planilha de preços da empresa contratada à peça 21, p. 41, que suprimiu o item “exame médico” do módulo 02.

95.4.7. Quanto às dúvidas sobre as possíveis inconsistências do módulo 05 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro), o Ministério do Planejamento não apontou incorreções na respectiva planilha (peça 21, p. 35-36). De fato, não se vislumbram inconsistências na referida planilha, considerando que os percentuais para estes itens variam caso a caso, são apenas de referência.

95.4.8. Desta forma, considerando que as suscitadas inconsistências foram esclarecidas e corrigidas, e que a especificidade da matéria justifica o tempo transcorrido para elucidar a questão, entende-se que não subsiste falha ou irregularidade acerca da constatação em comento que enseje ação de controle adicional por parte desta Corte de Contas.

96. Constatação 1.1.4.4 da CGU – 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)

96.1. Análise da instrução anterior (peça 14, p. 18-19, item X.7), *in verbis*:

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.

96.2. Documentos/informações solicitados na inspeção: 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).

96.3. Resposta da SRTE/SE à inspeção (peça 21, p. 7-9, item 1.2 "d"):

96.3.1. A contratada foi notificada da imposição de penalidade de multa no valor de R\$ 20.129,93 por meio do Ofício 930/2013SRTE/GAB/SE, de 6/6/2013 (peça 21, p. 77), encaminhado via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, com comprovação de recebimento

(AR), concedendo à contratada o direito de apresentar recurso, conforme determina o art. 109 da Lei 8.666/1993, porém não houve nenhuma manifestação de defesa por parte da contratada.

96.3.2. Em ato contínuo, foi encaminhado o Ofício GAB/SEAD/SRTE/SE 1095, de 2/7/2013 (peça 21, p. 78), à CGU, informando que a contratada foi notificada da imposição de penalidade de multa no valor de R\$ 20.129,93.

96.3.3. Nessa mesma data foi encaminhado à Procuradoria da União no Estado de Sergipe o Ofício GAB/SEAD/SRTE/SE 1096/2013 (peça 21, p. 79-80), contendo informações sobre a imposição de penalidade dessa multa, ainda solicitando à Advocacia Geral da União – AGU instauração de processo contra a contratada, referente ao mencionado valor.

96.3.4. A Procuradoria da União no Estado de Sergipe, em 4/7/2013, encaminhou o Ofício 1633/2013-PUSE:NAP:JBC ao Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe, solicitando documentos complementares referentes à imposição de penalidade de multa e rescisão contratual, para subsidiar a instauração de processo contra a contratada.

96.3.5. Por sua vez, o Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe respondeu ao Ofício 1633/2013-PUSE:NAP:JBC, encaminhando a documentação solicitada por meio do Ofício SEAD-SRTE/SE 1362, de 22/7/2013 (peça 21, p. 91), recebido na Procuradoria da União no Estado de Sergipe em 30/7/2013.

96.3.6. Por fim, a Procuradoria da União no Estado de Sergipe, por meio do Ofício 1985/2013-PUSE:NAP:JBCJ, de 7/8/2013 (peça 21, p. 92), comunicou ao Ministério do Trabalho e Emprego em Sergipe que protocolou a ação ordinária de cobrança de multa administrativa, processo n. 0800608-43.2013.4.05.8500, distribuída para a 3ª Vara Federal da Seção Judiciária de Sergipe.

96.3.7. Fica claro, portanto, que a recomendação foi cumprida.

96.4. Análise conclusiva após inspeção:

96.4.1. A documentação obtida mediante a inspeção na SRTE/SE comprova que a Unidade Jurisdicionada atendeu a recomendação da CGU acerca da necessidade de imposição da discutida multa rescisória, como se verifica no Ofício 930/2013SRTE/GAB/SE, de 6/6/2013 (peça 21, p. 77), mediante o qual a empresa Especialista Mão de Obra e Serviços Ltda. fora notificada da imposição de penalidade de multa rescisória no valor de R\$ 20.129,93, relativa ao Contrato 13/2012.

96.4.2. Cumpre observar que, em face de a empresa apenas permanecer silente, a SRTE/SE deu ciência à Procuradoria da União em Sergipe da notificação da multa (peça 21, p. 79-80), solicitando a instauração de processo de cobrança da referida multa.

96.4.3. Ainda cabe observar que a Advocacia-Geral da União – AGU já ajuizou ação de cobrança da multa contra a empresa Especialista Mão de Obra e Serviços Ltda., conforme comunicado pela AGU mediante o ofício à peça 21, p. 92, também verificado pelo detalhamento processual à peça 32.

96.4.4. Desta forma, considerando que a SRTE/SE adotou as medidas cabíveis acerca da imposição da questionada multa rescisória, mesmo que tardiamente, após a recomendação da CGU, e que não se vislumbra dano ao erário, nem má-fé do gestor, entende-se que não é necessária medida adicional por parte do TCU.

XI. Resultados da inspeção realizada para avaliar a regularidade das ações da SRTE/SE em 2012 voltadas ao Seguro-Desemprego (modalidade pescador artesanal)

97. Para avaliar a regularidade das ações realizadas em 2012 relativas ao Programa Seguro-Desemprego, modalidade pescador artesanal, foram realizadas as seguintes atividades na fase de planejamento: levantamento para conhecimento dos atos normativos relativos ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal; consulta aos sítios eletrônicos do Ministério do Trabalho e

Emprego, Portal da Transparência da Presidência da República e outros; e encaminhamento de ofícios de requisição de informações e documentos à SRTE/SE.

98. Na fase de execução, foram realizadas: reuniões com setores da SRTE/SE diretamente ligados à habilitação do benefício; análise de documentos e informações solicitados à SRTE/SE e à Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura em Sergipe (SFPA/SE) mediante ofícios de requisição (peças 19 e 22); seleção e análise de uma amostra de processos físicos de habilitação do benefício (peças 25 e 26); verificação da inserção dos dados dos processos selecionados no sistema eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que operacionaliza a concessão do benefício.

99. Visão Geral do Objeto:

99.1. Apresentam-se a seguir, em linhas gerais, as características do Seguro-Desemprego, modalidade pescador artesanal, as etapas do processo de habilitação e concessão do benefício, bem como as atribuições dos órgãos envolvidos.

99.2. O Seguro-Desemprego, previsto na Constituição Brasileira desde 1946, foi estabelecido no país no ano de 1986, por meio do Decreto-Lei 2.284, de 10/3/1986, e regulamentado pelo Decreto 92.608, de 30/4/1986. Em 1988, o benefício passou a ser assegurado pela nova Constituição Federal.

99.3. O Programa do Seguro-Desemprego é realizado pelo MTE, por meio das Superintendências Regionais do Trabalho e do Sistema Nacional de Emprego (Sine). É custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que utiliza a Caixa Econômica Federal (Caixa) como agente pagador.

99.4. Atualmente, a operacionalização do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal é coordenada pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE/MTE), por intermédio da Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional, nos termos do art. 13 do Anexo V à Portaria-MTE 483/2004 (Regimento Interno do MTE) e art. 2º da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011. A execução da recepção e concessão do benefício é de competência das Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego e das unidades integrantes do Sine, conforme preconizado nos arts. 1º, 3º e 4º da referida Instrução Normativa.

99.5. A concessão do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal é operacionalizada no Portal MTE Mais Emprego, sistema informatizado que integra o atendimento ao trabalhador de toda a rede de agências de atendimento, sejam integrantes do Sine, da SRTE ou agências da Caixa autorizadas, reunindo num único banco de dados todas as informações dos trabalhadores, com amplitude nacional.

99.6. No âmbito da SRTE/SE, compete ao Núcleo de Seguro Desemprego e Abono Salarial, que faz parte da Seção de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda, receber e processar requerimentos e recursos do aludido benefício.

99.7. O benefício do Seguro-Desemprego compreende cinco modalidades: Trabalhador Formal, Empregado Doméstico, Trabalhador Resgatado, Bolsa Qualificação e Pescador Artesanal.

99.8. A concessão do benefício Seguro-Desemprego está sujeita ao processo de habilitação, que constitui o conjunto de procedimentos operacionais utilizados para assegurar o benefício ao trabalhador/pescador que preencher os requisitos exigidos pela legislação.

99.9. Composta de duas fases distintas, o processo de habilitação inicia-se no momento em que o trabalhador/pescador é atendido nos postos autorizados pelo MTE e apresenta os formulários de requerimento do benefício.

99.10. As fases do processo de habilitação são: pré-triagem, realizada nos postos de atendimento por meio da conferência visual dos dados informados no requerimento com a

documentação apresentada pelo trabalhador/pescador, bem com a averiguação dos requisitos exigidos na legislação para recebimento do benefício; e triagem, que é o processo informatizado no qual as informações existentes no requerimento são submetidas à validação e verificação de consistência dos dados nas bases governamentais.

99.11. O Seguro-Desemprego Pescador Artesanal foi estabelecido pela Lei 8.287, de 20/12/1991, posteriormente revogada pela Lei 10.779, de 25/11/2003, que, juntamente com a Resolução-Codefat 657, de 16/12/2010, e a Instrução Normativa-SPPE/MTE 1, de 27/12/2011, juntados à peça 27, constituem a base normativa para pagamento do benefício aos pescadores artesanais.

99.12. A referida modalidade, também conhecida como Seguro-Defeso, representa uma assistência financeira temporária concedida ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, e que teve suas atividades paralisadas no período de defeso. Tal período é fixado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por meio de instrumento normativo publicado no Diário Oficial da União (DOU).

99.13. Um dos requisitos de habilitação é o registro de pescador profissional, obtido junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), que é o órgão responsável pela gestão do cadastro denominado Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), em observância ao art. 24 da Lei 11.959, de 29/6/2009.

99.14. O pescador artesanal que tiver se dedicado à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o término do defeso anterior e o início do defeso em curso, desde que da mesma espécie, fará jus ao benefício do Seguro-Desemprego, no valor de um salário mínimo mensal, enquanto durar a proibição de exercício da atividade pesqueira.

100. Seleção da amostra de processos físicos:

100.1. Mediante reunião com a chefe da Seção de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda da SRTE/SE, foi informado que, no estado de Sergipe, têm direito ao benefício em questão os pescadores artesanais que são afetados pelos seguintes defesos:

a) do exercício da pesca de camarão rosa, camarão sete-barbas e camarão branco, nos períodos de 1º de abril a 15 de maio e 1º de dezembro a 15 de janeiro, fixados pela Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n. 14/2004 (peça 29, p. 1-2);

b) do exercício da pesca de peixes no Rio São Francisco, durante a piracema, no período de 1º de novembro a 28 de fevereiro, fixado pela Portaria Ibama n. 50/2007 (peça 29, p. 3-5).

100.2. Com base nestes normativos, houve em 2012, exercício sob exame, dois defesos de camarão e um da piracema do Rio São Francisco:

a) defeso de camarão n. 51, no período de 1º/4/2012 a 15/5/2012;

b) defeso de camarão n. 54, no período de 1º/12/2012 a 15/1/2013;

c) defeso da piracema n. 9, no período de 1º/11/2012 a 28/2/2013.

100.3. Desta forma, foram selecionados aleatoriamente, para verificação de conformidade, processos físicos de habilitação do seguro-defeso em 2012, nas seguintes quantidades:

a) 50 processos relacionados ao defeso camarão (peça 25), dos quais 26 correspondem ao defeso n. 51 (de 1º/4/2012 a 15/5/2012) e 24 ao defeso n. 54 (de 1º/12/2012 a 15/1/2013);

b) 20 processos relacionados ao defeso piracema (peça 26).

101. Falhas constatadas no exame da amostra de processos físicos de habilitação:

101.1. O art. 13, §5º, da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011, estabelece que “é proibida a

recepção de requerimento que não apresentar quaisquer dos documentos obrigatórios no momento da recepção, devendo o pescador ser orientado a retornar de posse dos documentos, para que possa ser concluído o processo de recepção” (peça 27, p. 14).

101.2. Os documentos obrigatórios para a recepção dos requerimentos estão previstos no art. 3º da Resolução-Codefat 657/2010 e art. 13 da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011 (peça 27, p. 4 e 12-14).

101.3. Foram constatadas irregularidades em todos os processos de habilitação ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal da amostra selecionada, a seguir colocadas, as quais estão detalhadas às peças 30 e 31:

- a) ausência de cópia do comprovante de inscrição no PIS/PASEP;
- b) na falta de nota de venda do pescado, ausência de comprovante idôneo de recolhimento do INSS (apresentam comprovante de período anterior ao último defeso, inapto para comprovar atividade pesqueira entre o último defeso e o atual);
- c) ausência de cópia de comprovante de domicílio, ou comprovante em desacordo com o art. 13, VIII, da Instrução Normativa - SPPE 1/2011 (não está em nome próprio, cônjuge ou familiar, tampouco há declaração de entidade da categoria ou de órgão público);
- d) ausência de cópia do Certificado de Registro da Embarcação – RGE;
- e) ausência do formulário de Requerimento do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal (RSDPA);
- f) cópia de documentação sem autenticação pelo agente responsável no momento da sua recepção;
- g) cópia de documentos ilegíveis;
- h) ausência de data do requerimento RSDPA;
- i) ausência de assinatura e/ou identificação do agente recebedor do RSDPA.

101.4. A recepção de requerimentos ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, incompatíveis com a legislação específica, deveria implicar no indeferimento do pedido de habilitação, o que não ocorreu na amostra selecionada, resultando em possível recebimento indevido do benefício.

101.5. Além disso, ao comparar os dados constantes dos processos físicos com as informações registradas no Sistema do Seguro-Desemprego, referente à mesma amostra mencionada anteriormente, constataram-se as seguintes inconsistências nos dados inseridos no referido sistema:

- a) ausência de impressão do RSDPA;
- b) ausência de reimpressão do RSDPA depois de efetuadas alterações no sistema, resultando em formulários constantes dos processos físicos desatualizados;
- c) número do PIS lançado incorretamente no sistema;
- d) ausência de lançamento no sistema do número do registro do segurado especial (CED);

101.6. Mas não é só. Na amostra de requerimentos analisados relativos aos defesos de camarão (peça 25), salta aos olhos a grande maioria de requerentes do sexo feminino. Do total de 50 beneficiários, 37 são mulheres (74% do total). O mesmo não se verifica na amostra dos processos do defeso da piracema (peça 26), que conta com 35% de mulheres requerentes (7 de um total de 20 processos).

101.7. Ressalta-se que os homens predominam a pesca artesanal do camarão objeto do defeso, pois a atividade exige grande esforço físico ao navegar em alto-mar e/ou puxar grandes redes de

pesca.

101.8. Diante deste inesperado número de mulheres requerentes do Seguro-Defeso do camarão, e sabendo-se que no estado de Sergipe a grande concentração das mulheres que exercem a pesca artesanal profissional não está na captura de camarão, mas na de mariscos (as chamadas marisqueiras), solicitou-se à Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura em Sergipe – SFPA/SE (peça 22), dentre outras informações, dados cadastrais dos 50 pescadores selecionados na amostra, para averiguar as correspondentes espécies pescadas por cada um (mariscos, crustáceos, peixes etc.).

101.9. Examinando as informações obtidas do cadastro de pescadores registrados na SFPA/SE (peça 23, p. 7), verifica-se que, dos 50 pescadores selecionados, apenas 14 (28% do total) dedicam-se à captura de crustáceos, classe de animais aquáticos à qual o camarão pertence.

101.10. Dos outros 36 requerentes da amostra, 33 não estão registrados na SFPA/SE como pescadores de camarão (crustáceo), mas de mariscos e/ou peixes, e 3 nem sequer encontram-se cadastrados no Registro Geral de Pesca, ou tiveram o registro cancelado.

101.11. Esta verificação traz fortes indícios de que a grande maioria dos requerentes do Seguro-Defeso do camarão em Sergipe não teriam direito ao benefício, pois, de acordo com os registros da SFPA/SE, não se dedicam à captura desta espécie.

101.12. Para evitar esta situação, qual seja, a habilitação indevida de marisqueiras e pescadores de peixe ao Seguro-Defeso do camarão, é necessário que a SRTE/SE, ao recepcionar as solicitações do benefício, consulte o Registro Geral da Pesca (RGP), com as informações atinentes à situação cadastral dos pescadores registrados no Estado de Sergipe, indeferindo os requerimentos de pescadores que não se dedicam à captura das espécies pertinentes a cada defeso.

102. Outras fragilidades nos controles da SRTE/SE relativos à habilitação do Seguro-Defeso:

102.1. A SRTE/SE informou, em resposta ao item “e” do ofício de requisição (peça 24, p. 1), que não houve ações conjuntas com outros órgãos para o combate a fraudes do benefício. Já em resposta ao item “f” do mesmo expediente, foram suscitadas dificuldades para implementar outras ações de controle, por iniciativa própria ou no âmbito do Sine, tais como fiscalizações *in loco* e revisão dos processos de habilitação ao seguro-desemprego.

102.2. Como dificuldade, aduzem que há apenas quatro servidores no atendimento ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, que ocorre anualmente em três períodos. Acrescentam que o espaço físico da SRTE/SE não comporta a demanda de pescadores artesanais que procuram a Unidade para requerer o benefício. Neste contexto, tendo em vista a crescente demanda de pescadores e considerando o prazo a ser cumprido, informam que a partir de 2010, nos períodos dos defesos, passaram a atender os pescadores nas suas entidades representativas.

102.3. Considerando os fortes indícios de irregularidades constatados pela equipe de inspeção na maioria dos processos de habilitação da amostra selecionada, entende-se que a Unidade deve priorizar esforços para realizar ações de controle, inclusive por meio de ações conjuntas com outros órgãos para o aperfeiçoamento do processo de recepção do requerimento do benefício do seguro-desemprego do Pescador Artesanal (RSDPA) e do combate a fraudes do benefício, conforme arts. 32 e 33 da IN n. 1/2011 da SPPE.

103. Medidas que serão propostas em face das irregularidades constatadas:

103.1. Diante dos indícios de habilitação de diversos pescadores ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal de forma irregular, irá se propor expedir determinação à SRTE/SE, para que apure as ocorrências abaixo especificadas, e adote as providências cabíveis para reaver as parcelas do benefício pagas indevidamente, conforme preconizado nos arts. 24 a 26 da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011:

a) ausência de documentos obrigatórios para a recepção dos requerimentos do benefício em todos os processos físicos de habilitação da amostra inspecionada (peças 25 e 26), contrariando o disposto no art. 3º da Resolução-Codefat 657/2010 e art. 13 da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011, conforme o detalhamento das irregularidades às peças 30 e 31;

b) em relação aos processos físicos de habilitação aos seguros-defesos de camarão n. 51 e 54 da amostra inspecionada (peça 25), recepção irregular de requerimentos de pescadores que não se dedicam à captura de camarão (crustáceo), mas de mariscos e/ou peixes, contrariando o art. 6º da Resolução-Codefat 657/2010, conforme dados cadastrais do Registro Geral de Pesca à peça 23, p. 7, disponibilizados pela Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura em Sergipe – SFPA/SE;

c) recepção dos requerimentos ao benefício dos Srs. Noélio Fonseca Lima (peça 25, p. 52-58), Carlos Oliveira da Conceição (peça 25, p. 96-102) e José Raimundo Soares Rodrigues (peça 25, p. 141-148), os quais nem sequer encontram-se cadastrados no Registro Geral de Pesca, ou tiveram o registro cancelado, segundo informações da Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura em Sergipe – SFPA/SE (peça 23, p. 7).

103.2. Também se deve determinar à SRTE/SE que elabore e encaminhe ao TCU plano de ação, contendo cronograma detalhado das medidas destinadas a identificar e coibir a habilitação indevida de beneficiários ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, observando os normativos que regem a matéria e as seguintes orientações:

a) implementar as providências necessárias e suficientes para impedir a inserção de dados no Sistema do Seguro-Desemprego sem respaldo na documentação pertinente, bem como a recepção de requerimentos de habilitação de pescadores que não se dedicam à espécie de cada defeso, ou que não apresentem os documentos exigidos na Resolução-Codefat 657/2010 e na Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011;

b) ao recepcionar as solicitações do benefício, consulte o Registro Geral da Pesca (RGP), com as informações atinentes à situação cadastral dos pescadores registrados no Estado de Sergipe, indeferindo os requerimentos de pescadores que não se dedicam à captura das espécies pertinentes a cada defeso;

c) realizar treinamentos frequentes dos servidores que atuam na habilitação do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, a fim de mantê-los atualizados quanto às normas vigentes e garantir um atendimento padronizado;

d) incluir ações de fiscalização atinentes ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal na programação anual da Superintendência, nos termos das normas vigentes;

e) verificar a possibilidade de celebrar acordos ou termos de cooperação técnica, conforme previsto no art. 32 da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011;

f) atuar, concomitante ao período de defeso, solicitando e revisando processos físicos de habilitação ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, fazendo checagens e realizando fiscalizações *in loco*, de forma a identificar e determinar as correções devidas.

103.3. Ainda cabe determinar à Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura do Estado de Sergipe (SFPA/SE) que adote as providências necessárias para disponibilizar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe a consulta ao Registro Geral da Pesca (RGP), com as informações atinentes à situação cadastral dos pescadores registrados no Estado de Sergipe.

103.4. Por fim, em face das irregularidades verificadas no processo de recepção dos requerimentos do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, entende-se que se deve ressaltar as contas da Superintendente da SRTE/SE, responsável pela Unidade, em razão de não ter implementado controles internos necessários e suficientes para impedir a recepção indevida de

requerimentos de habilitação de pescadores postulantes do benefício.

CONCLUSÃO

104. 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, mediante a instrução à peça 14, complementada pelas presentes análises dos elementos colhidos na inspeção realizada na Unidade Jurisdicionada com o objetivo de sanear os autos.

105. Quanto às constatações apontadas nos seguintes itens da segunda parte do Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU/SE (peça 4, p. 21-45), apresentam-se as conclusões abaixo:

a) sobre os itens 1.1.2.1, 1.1.3.1, 1.1.3.2 e 1.1.4.4 do Relatório da CGU, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas pela CGU, conforme análises da instrução precedente (peça 14, p. 11-14) e da instrução atual (item 96);

b) sobre os itens 1.1.4.1, 1.1.4.2, 1.1.4.5, 1.1.4.6 e 1.1.4.8, considerando que as falhas apontadas não impactaram negativamente os resultados da gestão, que não se vislumbra má-fé dos responsáveis, nem dano ao erário, entende-se como medida mais benéfica dar ciência ao jurisdicionado destas falhas, conforme análises da instrução anterior (peça 14, p. 16-17; p. 20-24; p. 26) e da instrução atual (item 94);

c) sobre os itens 1.1.4.3 e 1.1.4.7, entende-se que não subsistem as apontadas falhas, considerando as respostas do gestor obtidas na inspeção e o conteúdo do relatório de gestão, conforme análises da instrução inicial (peça 14, p. 24-26) e da instrução atual (item 95).

106. Já em relação ao exame do conteúdo do Relatório de Gestão examinado, conclui-se que se deve:

a) dar ciência à SRTE/SE das seguintes impropriedades, considerando que são falhas formais, e que não se vislumbra má-fé dos responsáveis, nem dano ao erário:

a.1) a ausência de informações no Relatório de Gestão apontada pelo Controle Interno à peça 4, p. 2-3 contraria a Decisão Normativa - TCU n. 119/2012 (analisado acima no item 21);

a.2) a retificação do Relatório de Gestão encaminhada ao Controle Interno contraria o art. 4º, § 8º, da Decisão normativa TCU 119/2012, que impõe o encaminhamento dos relatórios de gestão exclusivamente por meio eletrônico definido pelo TCU (analisado acima nos itens 24-29);

a.3) o rol de responsáveis (peça 2) apresentado contraria o art. 10 da IN TCU 63/2010 (analisado acima nos itens 32-40);

b) dar ciência à Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe acerca da falta de registro no Relatório de Auditoria de Gestão das retificações do Relatório de Gestão procedidas pela SRTE/SE em atendimento a suas orientações, podendo colocar em risco a fidedignidade da análise da gestão da unidade (analisado acima nos itens 24-29);

c) ressaltar as contas da Superintendente da SRTE-SE em relação aos seguintes aspectos, pelos quais ela deve responder, em face das condutas, nexos de causalidade e elementos de culpabilidade colocados na matriz de responsabilização em anexo:

c.1) 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 %), considerando que a execução parcial destas ações prejudica em parte o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade (analisado na instrução precedente – peça 14, p. 5-7, itens 38-49);

c.2) em face 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 (analisado na instrução precedente – peça 14, p. 7-8, itens 55-60);

c.3) insuficiência de controles internos da SRTE/SE para o atingimento de seus objetivos estratégicos (analisado na instrução precedente – peça 14, p. 9-10, itens 69-74).

107. Por fim, em face das irregularidades verificadas no processo de recepção dos requerimentos do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal (colocadas acima no item 101), entende-se que se deve ressaltar as contas da Superintendente da SRTE-SE, responsável pela Unidade, em razão de não ter implementado controles internos necessários e suficientes para impedir a recepção de requerimentos de habilitação de pescadores postulantes do benefício com documentação exigida incompleta ou que não se dedicavam à captura da espécie objeto do defeso.

108. Estas irregularidades, somadas a outras fragilidades constatadas nos controles da SRTE/SE relativos à habilitação do Seguro-Defeso (colocadas no item 102), ensejam ainda a expedição de determinações à SRTE/SE e à Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura do Estado de Sergipe (SFPA/SE), conforme posto no item 103.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

109. Entre os benefícios potenciais do exame desta prestação de contas anual, pode-se mencionar o aperfeiçoamento da gestão, o incremento do alcance de seus resultados, a expectativa de controle junto ao jurisdicionado, bem como o exercício da competência do TCU quanto ao exame das contas dos administradores de recursos públicos federais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

110. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) com fundamento no art. 16, inciso II, e 18, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas da Sra. Celuta Cruz Moraes Kraus (CPF 201.866.655-04), dando-lhe quitação;

II) com fundamento nos arts. 16, inciso I, e 17, da Lei 8.443/1992, regulares as contas dos Srs. Nilson Barreto Socorro (CPF 103.359.355-91), Adilson Carlos Leite (CPF 266.944.335-49), Rubens Cruz Silva (CPF 199.292.265-91) e Patrícia Dantas de Carvalho Oliveira (CPF 973.562.205-04), dando-lhes quitação plena;

III) dar ciência à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE) quanto às seguintes falhas observadas quando da apreciação das contas da entidade no exercício de 2012:

a) na realização da Concorrência Pública 01/2012, ausência de detalhamento no orçamento de referência dos itens de serviços preliminares Mobilização/Desmobilização (01.01.001) e Administração Local da Obra (01.01.002), contrariando o disposto no art. 7º, §2º, inciso II da Lei n. 8.666/1993 (item 1.1.4.1);

b) orçamento referência dos serviços de adequação do prédio da agência de Lagarto/SE, objeto do Pregão Eletrônico n. 01/2012, superior à média de preços obtida junto a três empresas do ramo de engenharia e ao valor com base no Sinapi, em desacordo com os 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 (item 1.1.4.2);

c) edital do Pregão Eletrônico 10/2012 contém cláusula restritiva ao caráter competitivo em relação à obrigatoriedade do licitante contratado de manter preposto em Aracaju/SE, contrariando o princípio da isonomia e o da competitividade (item 1.1.4.5);

d) 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, o que contraria o princípio da motivação que rege a Administração (item 1.1.4.6);

e) ausência de acompanhamento de contratos de locação de bens imóveis, referentes aos Processos 46221.00011512012-42 (Contrato 11/2012) e 46221.00347112012-18 (Contrato 10/2012), contrariando o art. 67 da Lei 8.666/1993 (item 1.1.4.8);

f) ausência de informações no Relatório de Gestão conforme detalhamento à peça 4, p. 2-3, contrariando a Decisão Normativa - TCU n. 119/2012;

g) retificação do Relatório de Gestão encaminhada ao Controle Interno, contrariando o art. 4º, § 8º, da Decisão normativa TCU 119/2012, que impõe o encaminhamento dos relatórios de gestão exclusivamente por meio eletrônico definido pelo TCU;

h) rol de responsáveis (peça 2) apresentado em contrariedade com o art. 10 da IN TCU 63/2010.

IV) dar ciência à Controladoria Regional da União no Estado de Sergipe acerca da falta de registro no Relatório de Auditoria de Gestão das retificações do Relatório de Gestão procedidas pela SRTE/SE em atendimento a suas orientações, podendo colocar em risco a fidedignidade da análise da gestão da unidade;

V) determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que, no prazo de cento e oitenta dias, apure as ocorrências abaixo especificadas e adote as providências cabíveis para reaver as parcelas do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal pagas indevidamente, conforme preconizado nos arts. 24 a 26 da Instrução Normativa SPPE/MTE 1/2011, comunicando ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas e o correspondente resultado:

a) ausência de documentos obrigatórios para a recepção dos requerimentos do benefício em todos os processos físicos de habilitação da amostra inspecionada (peças 25 e 26), contrariando o disposto no art. 3º da Resolução-Codefat 657/2010 e art. 13 da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011, conforme o detalhamento das irregularidades às peças 30 e 31;

b) em relação aos processos físicos de habilitação aos seguros-defesos de camarão n. 51 e 54 da amostra inspecionada (peça 25), recepção irregular de requerimentos de pescadores que não se dedicam à captura de camarão (crustáceo), mas de mariscos e/ou peixes, conforme dados cadastrais do Registro Geral de Pesca à peça 23, p. 7, disponibilizados pela Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura em Sergipe – SFPA/SE, contrariando o art. 6º da Resolução-Codefat 657/2010;

c) recepção dos requerimentos ao benefício dos Srs. Noélio Fonseca Lima (peça 25, p. 52-58), Carlos Oliveira da Conceição (peça 25, p. 96-102) e José Raimundo Soares Rodrigues (peça 25, p. 141-148), os quais nem sequer encontram-se cadastrados no Registro Geral de Pesca, ou tiveram o registro cancelado, segundo informações da Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura em Sergipe – SFPA/SE (peça 23, p. 7);

VI) determinar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe (SRTE/SE), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que, no prazo de noventa dias, elabore e encaminhe ao TCU plano de ação, contendo cronograma detalhado das medidas destinadas a identificar e coibir a habilitação indevida de beneficiários ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, observando os normativos que regem a matéria e as seguintes orientações, comunicando ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas:

a) implementar as providências necessárias e suficientes para impedir a inserção de dados no Sistema do Seguro-Desemprego sem respaldo na documentação pertinente, bem como a recepção de requerimentos de habilitação de pescadores que não se dedicam à espécie de cada defeso, ou que não apresentem os documentos exigidos na Resolução-Codefat 657/2010 e na Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011;

b) ao recepcionar as solicitações do benefício, consulte o Registro Geral da Pesca (RGP), com as informações atinentes à situação cadastral dos pescadores registrados no Estado de Sergipe, indeferindo os requerimentos de pescadores que não se dedicam à captura das espécies pertinentes a cada defeso;

c) realizar treinamentos frequentes dos servidores que atuam na habilitação do Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, a fim de mantê-los atualizados quanto às normas vigentes e garantir um atendimento padronizado;

d) incluir ações de fiscalização atinentes ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal na programação anual da Superintendência, nos termos das normas vigentes;

e) verificar a possibilidade de celebrar acordos ou termos de cooperação técnica, conforme previsto no art. 32 da Instrução Normativa-SPPE/MTE 1/2011;

f) atuar, concomitante ao período de defeso, solicitando e revisando processos físicos de habilitação ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal, fazendo checagens e realizando fiscalizações *in loco*, de forma a identificar e determinar as correções devidas;

VII) determinar à Superintendência Federal de Pesca e Aquicultura do Estado de Sergipe (SFPA/SE) que, no prazo de noventa dias, adote as providências necessárias para disponibilizar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado de Sergipe a consulta ao Registro Geral da Pesca (RGP), com as informações atinentes à situação cadastral dos pescadores registrados no Estado de Sergipe, comunicando ao Tribunal, no mesmo prazo, as medidas adotadas;

VIII) arquivar o presente processo, após as comunicações processuais pertinentes, nos termos do inciso III do art. 169 do RI/TCU.

SECEX/SE, em 27 de janeiro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

Luiz Carlos Meneses

AUFC – Mat. 8.129-9

ANEXO
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Achado	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
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 %), o que prejudica em parte o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade (peça 14, p. 5-7, itens 38-49).	Celuta Cruz Moraes Krauss (CPF 201.866.655-04), Superintendente	Desde 17/9/2009 (peça 9)	Na condição de titular da Unidade, não executou ações finalísticas suficientes para alcançar as metas do plano de ação da Unidade	A insuficiência das ações finalísticas ensejou os baixos índices alcançados de execução das metas físicas.	Era de esperar conduta diversa, no sentido de executar satisfatoriamente o plano de ação da Unidade. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da falha que praticara. Não se vislumbra excludente de culpabilidade.
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%), impactando diretamente o alcance dos objetivos	Celuta Cruz Moraes Krauss (CPF 201.866.655-04), Superintendente	Desde 17/9/2009 (peça 9)	Na condição de titular da Unidade, não monitorou, nem adotou medidas corretivas ao longo do exercício, com o fim de evitar as significativas reduções dos indicadores apontados.	A ausência de monitoramento dos indicadores e de adoção de medidas corretivas ensejou as significativas reduções dos apontados índices de produtividade, impactando o alcance dos objetivos estratégicos da Unidade.	Era de esperar conduta diversa, no sentido de monitorar satisfatoriamente os indicadores de desempenho da Unidade. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da falha que praticara. Não se vislumbra excludente de culpabilidade.

estratégicos da Unidade (peça 14, p. 7-8, itens 55-60).					
Insuficiência de controles internos da SRTE/SE para o atingimento de seus objetivos estratégicos (peça 14, p. 9-10, itens 69-74).	Celuta Cruz Moraes Krauss (CPF 201.866.655-04), Superintendente	Desde 17/9/2009 (peça 9)	Na condição de titular da Unidade, não ter implementado controles internos suficientes para o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade.	A ausência de controles internos suficientes contribuiu para a consecução de baixos índices de execução das metas físicas.	Era de esperar conduta diversa, no sentido de resguardar o erário. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da falha que praticara. Não se vislumbra excludente de culpabilidade.
Recepção de requerimentos ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal incompatíveis com a legislação específica, haja vista a apresentação de documentação exigida incompleta ou o requerimento de pescadores que não se dedicavam à captura da espécie objeto do defeso (item 101 da atual instrução).	Celuta Cruz Moraes Krauss (CPF 201.866.655-04), Superintendente	Desde 17/9/2009 (peça 9)	Na condição de titular da Unidade, não ter implementado controles internos necessários e suficientes para impedir a recepção indevida de requerimentos de habilitação de pescadores postulantes do benefício.	A ausência de controles internos adequados causou a recepção irregular dos requerimentos ao Seguro-Desemprego Pescador Artesanal.	Era de esperar conduta diversa, no sentido de implementar os referidos controles internos. É razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da falha que praticara. Não se vislumbra excludente de culpabilidade.