TC 046.857/2012-5

Tipo: Tomada de Contas, exercício de 2011.

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

Vinculação Ministerial: Ministério do Trabalho e Emprego.

Responsáveis: Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15); Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91); Alcantaro Correa (CPF 003.791.239-91); Amaro Sales de Araújo (CPF 106.325.734-49); Antônio Carlos da Silva (CPF 002.008.322-04); Antônio José de Moraes Souza Filho (CFP 273.611.363-20); Antônio José de Moraes Souza (CPF 001.654.253-34); Antônio Rocha da Silva (CPF 144.330.101-97); Carlos Takashi Sasai (CPF 791.275.338-91); Dênis Roberto Baú (CPF 536.645.829-34); Edson Luiz Campagnolo (CPF 321.830.709-00); Eduardo Eugenio Gouveia Vieira (CPF 008.564.287-87); Eduardo Martins Pereira (CPF 603.245.627-72); Eduardo Prado de Oliveira (CPF 016.045.895-15); Edilson Baldez das Neves (CPF 020.212.933-00); Eliezer Moreira Pacheco (CPF 075.109.770-53); Flávio José Cavalcanti de Azevedo (CPF 019.870.894-72); Francisco Pereira de Sousa Filho (CPF 852.923.038-87); Francisco de Assis Benevides Gadelha (CPF 041.813.874-53); Glauco José Côrte (CPF 003.467.999-53); Heitor Jose Müller (CPF 019.919.570-68); Jandir José Milan (CPF 344.840.941-34); Jorge Wicks Côrte Real (CPF 070.380.894-04); José Carlos Lyra de Andrade (CPF 038.849.024-15); José Conrado Azevedo Santos (CPF 001.215.332-04); José Gabriel Teixeira dos Santos (CPF 108.704.400-63); José Manuel de Aguiar Martins (CPF 027.606.657-04); José Pereira dos Santos (CPF 027.255.628-99); José de Freitas Mascarenhas (CPF 000.630.535-00); João Francisco Salomão (CPF 277.793.949-72); Loricardo de Oliveira (CPF 392.170.350-68); Lucas Izoton Vieira (CPF 451.573.837-20); Marcos Guerra (CPF 488.036.267-00); Mauro Mendes Ferreira (CPF 304.362.301-00); Olavo Machado Júnior (CPF 092.374.886-53); Osvaldo Olávio Mafra (CPF 509.461.709-59); Paulo Antônio Skaff (CPF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

674.083.628-00); Paulo Gilberto Fernandes Tigre (CPF 001.477.290-68); Pedro Alves de Oliveira (CPF 021.568.811-20); Rafael Marques da Silva Júnior (CPF 063.223.598-51); Rivaldo Fernandes Neves (CPF 025.780.852-34); Roberto Magno Martins (CPF 270.753.893-00); Roberto Proença de Macedo (CPF 001.171.453-00); Rodrigo Costa da Rocha Loures (CPF 002.928.269-15); Sérgio Marcolino Longen (CPF 203.296.361-20) e Telma Lúcia de Azevedo Gurgel (CPF 182.229.272-72).

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

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se de exame das razões de justificativa apresentadas por Robson Braga de Andrade e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (peça 47), em função das audiências promovidas por intermédio dos Ofícios 174 e 175/2015-TCU/SecexPrevidência, de 26/2/2015 (peças 39 e 40, respectivamente). As audiências foram autorizadas por despacho do Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa (peça 38), após análise de diligência promovida no exame das contas do Senai/DN referentes a 2011, conforme instrução à peça 35, que foi apoiada pelo Diretor da SecexPrevidência/D2 (peça 36) e pelo titular da Unidade Técnica (peça 37).

2. As audiências dos dirigentes do Senai/DN Robson Braga de Andrade e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti têm o mesmo teor, e são transcritas a seguir:

> a) por ter autorizado a realização de processo seletivo sem que se previsse no edital a possibilidade de interposição de recursos à correção das provas discursivas e objetivas, bem como de fases de vistas da correção e de divulgação oficial dos resultados finais, e também por não atenderem às determinações contidas no item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, considerando-se, inclusive, os termos empregados no Ofício 57/2012, de 5/9/2012, endereçado à CGU.
>
> b) para os sucessivos fracionamentos nas aquisições de serviços gráficos, realizando várias contratações, muitas vezes em exíguos lapsos temporais, e por efetuar por dispensa aquisições maiores que o limite regulamentar, em desrespeito ao art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, irregularidades agravadas pela repetição de fornecedores em muitas das contratações, conforme mencionado no item 24 da instrução inicial (peça 15, p. 4-5) e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

demonstrado na planilha constante do item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 103-129).

3. Os responsáveis foram devidamente notificados (peças 42 e 43), tendo obtido vistas e cópia do processo por intermédio de seus procuradores (peça 41), que solicitaram e obtiveram prorrogação de prazo para o atendimento às audiências (peças 44, 45 e 46), que foram apresentadas em um só documento (peça 47).

II – EXAME TÉCNICO

4. Passa-se, a seguir, à síntese e à análise das razões de justificativa, apresentadas em conjunto pelos dois responsáveis, para cada um dos pontos de audiência.

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

<u>Síntese das razões de justificativa apresentadas (peça 47, p. 1-8)</u>

5. As razões de justificativa iniciam-se pelo questionamento dos limites da atuação do TCU "no que toca ao controle (finalístico) a ser exercido sobre a aplicação dos recursos compulsoriamente recebidos pelo Senai", sendo o Senai uma entidade privada não integrante da Administração pública, "vinculada ao sistema sindical patronal e sob a administração superior da CNI, conforme disposto no art. 240 da Constituição Federal (CF) e no art. 300 do Decreto-Lei 4.048/42. Afiança a defesa que a Constituição não tolera a interferência nem a intervenção do Estado na gestão dessas entidades (art. 8º, I, c/c art. 240, todos da CF).

6. Consideram os defendentes que "nem mesmo a natureza compulsória das contribuições vertidas ao Senai confere competência ao Estado para lhe determinar condutas gerenciais, nem transforma a gestão dessas entidades em púbica ou mista/híbrida". Entretanto, o Senai/DN admite que o Estado tem o dever/poder de controlar a execução da atividade-fim da entidade, verificando se os recursos da contribuição compulsória estão sendo aplicados em prol de sua missão institucional, mencionando o regulamento (Decreto 464/1962), o Decreto-Lei 4.048/1942 e o art. 240 da CF.

7. Continuam os responsáveis com a alegação de que os empregados do Senai obedecem à legislação celetista, e que os processos seletivos têm amparo na CLT e especialmente no art. 8º do Decreto 494/1962 e, mais recentemente, na Resolução 374/2009 do Conselho Nacional do Senai, que aprovou as diretrizes referentes ao recrutamento e à seleção de seus futuros empregados.

8. Em seguida, discorrem a respeito dessa Resolução 374/2009, que em regra é regulamento comum a todos os serviços sociais autônomos, confere efetividade aos princípios constitucionais necessários e aplicáveis à Administração Pública, a exemplo de seu regulamento de licitações e contratos, e também segue os contornos recomendados pelo TCU. No entanto, anotaram que o Acórdão 2.305/2007-Plenário-TCU "é fruto de uma representação NÃO CONHECIDA". (destaque no original)

9. Argumentam que o Senai, ao expedir o atual regulamento de seleção e de contratação de empregados, ponderou e conferiu efetividade à orientação contida no referido Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, "que não exigiu a previsão normativa de cabimento de recurso, mas, tão-só, que houvesse critérios objetivos capazes de permitir ao candidato que se insurgisse contra a decisão que lhe fosse contrária no processo de escolha do qual tenha participado".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

10. Em seguida, alegam que a parte final do item 9.2.3 do citado acórdão diz respeito apenas ao teor da análise a ser oportunamente feita pelo TCU para verificar se haviam sido previamente enunciados critérios objetivos de avaliação, "a possibilitar eventual impugnação pelo candidato, se necessária". Em outras palavras, entendem que o comando desse item do acórdão fora dirigido não ao Senai, mas à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex/TCU), pelo item 9.2 do Acórdão 2.305/2007-Plenário-TCU, no sentido de identificar a existência de critérios objetivos de eventual seleção de empregados pelo Sistema 'S'.

11. Alegam que está pacificado no TST o entendimento que os serviços sociais autônomos, por não integrarem a administração pública, não se sujeitam às normas decorrentes do art. 37 da CF e, portanto, não devem aplicar normas tipicamente públicas às contratações de seus empregados.

12. Aduzem que o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 789.874/DF, sob o rito de repercussão geral, em decisão unânime, afastou pretensão do Ministério Público do Trabalho de impor concurso público e/ou regras públicas de contratação aos serviços sociais autônomos.

13. Transcrevem ementa do RE 789.874/DF e também excertos do voto do Ministro Teori Zavascki, relator desse processo, destacando pontos que limitariam a atuação do TCU ao controle finalístico da aplicação dos recursos recebidos pelo Sistema 'S', e que não há imposição normativa de observância obrigatória dos princípios gerais da Administração Pública na contratação de pessoal por esses entes.

14. Transcrevem, ainda, trecho de voto do Ministro Gilmar Mendes, do STF, que destacou o precedente acima mencionado em decisão proferida no Mandado de Segurança 33.442/DF. Afirmam que o STF reafirmou nesses dois julgados a posição que já havia consolidado na ADI 1864, que teria reconhecido que as normas públicas, advindas do art. 37 da CF, não poderiam ser exigidas dos serviços sociais autônomos, com destaque para as contratações de empregados e de bens e serviços.

15. Mencionam que o próprio TCU caminha nesse sentido e transcrevem trecho do voto do Ministro Aroldo Cedraz, que conduziu o Acórdão 519/2014-TCU-Plenário, nos autos do TC 019.431/2011-2, destacando que a autonomia do Sistema 'S' decorre de sua natureza para-sindical e seus limites são postos pela proteção estatal a ele emprestada, reconhecendo ainda sua natureza privada.

16. Em seguida, mencionam a possibilidade conferida aos serviços sociais autônomos de adotarem premiação variável, usando a CLT ou a Lei 10.101/20000, a partir de um juízo próprio e conveniência e de oportunidade que pondere a razoabilidade, a eficiência e a economicidade da escolha, posição que teria sido exarada no Acórdão 3554/2014-TCU-Plenário, nos autos do TC 010.375/2014-7.

17. Alegam que o regulamento de seleção e contratação do Senai não impede que os departamentos da entidade estabeleçam a previsão de recurso em seus chamamentos públicos, mas sendo essa uma opção à disposição do gestor, que não poderá ser penalizado caso não a exerça. Aduzem que a inexistência de previsão expressa de cabimento de recurso não impede nem dificulta que o candidato se insurja contra eventual não aproveitamento no certame. Explicam em seguida: "É dizer que o silêncio normativo não implica impedimento de se questionar".

18. Admitem a não previsão expressa de cabimento de recurso nos processos seletivos promovidos pelo Senai/DN, e argumentam que "essa conduta em nada destoa das regras éticas e morais de conduta que espera de um gestor privado ou de uma instituição da mesma espécie", e que isso "não corporifica qualquer descumprimento formal ou material à determinação ou recomendação do TCU, nem mesmo àquelas advindas do Acórdão 2.305/2007-Plenário".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

19. Por fim, alegam que a competência de realizar processos seletivos para a contratação de empregados é da área de recursos humanos, conforme definido na Ordem de Serviço Conjunta 09/2013, o que afastaria a possibilidade de se imputar responsabilidade aos gestores em audiência.

Análise

20. As razões de justificativa tentam demonstrar que o Senai só deve prestar contas dos resultados alcançados e que cumpriu seus objetivos legais.

21. Os responsáveis amparam a resistência ao controle exercido pelo TCU no art. 8º da CF, que trata da liberdade de associação profissional ou sindical, especialmente no seu inciso I, que trata da liberdade de organização sindical. Destacam, ainda, que o art. 240 da CF determina que sejam retiradas da contribuição previdenciária, prevista no art. 195, as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

22. Vê-se, portanto, que os defendentes reconhecem a natureza pública dos recursos que o Senai/DN administra, que são arrecadados juntamente com as verbas previdenciárias operacionalizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que lhe repassa mensalmente o valor das contribuições referidas no art. 240 da CF. De outra via, não há nenhuma sustentação cabível para que o Senai/DN seja reconhecido como associação sindical ou profissional em sentido estrito e seja plenamente amparada pela liberalidade destacada no art. 8º da CF/88.

23. Sendo públicos os recursos que utiliza para custear suas despesas, os serviços sociais autônomos devem prestar contas ao TCU, que tem jurisprudência inclusive sobre questões operacionais, conforme previsto na Constituição Federal, art. 71, *caput* e incisos II e IV.

24. Cabe lembrar que além da Constituição Federal, o próprio Decreto-Lei 4.048/1942, que já sofreu várias alterações, sendo a última feita pelo Decreto 715/1992, assim estabelece em seu artigo 1º:

> Art. 1º Fica delegada ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego competência para aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), do Serviço Social do Transporte (SEST), do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP). (Redação dada pelo Decreto nº 3.334, de 11.1.2000)

25. Sendo o orçamento do Senai como um todo, incluindo-se o orçamento do Senai/DN, condicionado à aprovação de um ministro de estado, no caso o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, sendo pública a origem de seus recursos, o que lhe confere a condição de entidade paraestatal, e havendo previsão constitucional, não há que se falar que o Estado não pode fiscalizar a execução das despesas do Senai/DN ou que o controle se deve limitar ao alcance dos resultados e à verificação do cumprimento dos objetivos legais.

26. Não é essa a jurisprudência dominante no TCU. É entendimento pacífico nesta Corte de Contas que os entes privados qualificados por força de lei como serviços sociais autônomos, conquanto não integrando a Administração Pública federal, administram continuadamente recursos públicos, com vistas à persecução de fins de interesse público, razão bastante para se submeterem ao balizamento dos princípios fundamentais do regime jurídico administrativo assentado na Constituição Federal.

27. No controle externo dos serviços sociais autônomos, a competência do TCU tem que ser exercida em toda a abrangência prevista na Constituição Federal, abarcando as três funções classicamente inseridas no âmbito dessa competência: a função jurisdicional, a função fiscalizadora e a função consultiva.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

28. Os responsáveis tentaram, nas razões de justificativa apresentadas, desqualificar o Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, com o argumento de que a representação que o originou não fora conhecida. Entretanto, o fato de uma representação não ter sido conhecida pelo Tribunal não invalida os demais itens do acórdão proferido no seu julgamento. Portanto, o Senai/DN, como um dos entes do chamado Sistema 'S', continua obrigado ao cumprimento de todos os demais itens do acórdão, independentemente de a representação ter sido conhecida ou não.

29. A propósito, causa espanto a interpretação dada pelos responsáveis no sentido de que a determinação contida no item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário é dirigida à Segecex e não ao Senai/DN e aos demais entes do Sistema 'S'. Para bem entender a situação, e para que não pairem dúvidas quanto ao objetivo das determinações, se faz necessário transcrever os itens 9.2 e 9.2.3 do referido acórdão:

> 9.2. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que as Unidades Técnicas do Tribunal sejam orientadas a observar, na análise de processos de contas e de fiscalização das entidades do Sistema 'S', no tocante aos procedimentos de seleção e recrutamento dos seus empregados, os critérios a seguir enunciados:
>
> (...)
>
> 9.2.3. com respeito à avaliação dos candidatos, verificar se, nas hipóteses de utilização de instrumentos de aferição de conhecimentos e habilidades como provas subjetivas ou discursivas, entrevistas e similares, foram previamente enunciados critérios objetivos de avaliação, de modo a afastar os riscos de que a subjetividade da avaliação possa macular a impessoalidade do certame, bem assim permitir a possibilidade de interposição de recursos por parte dos candidatos irresignados com a sua avaliação;

30. Está claro que o item 9.2 determinou à Segecex, da qual esta Unidade Técnica faz parte, que analise o cumprimento pelos entes do chamado Sistema 'S', do qual o Senai/DN faz parte, de uma série de medidas, dentre as quais a de permitir a possibilidade de interposição de recursos por parte dos candidatos a empregos no referido ente, caso se sintam prejudicados com sua avaliação. Isso significa que o TCU, por intermédio desse acórdão, exigiu de todos os entes dos serviços sociais autônomos, que, nos exames de seleção de empregados, previssem a interposição de recursos pelos candidatos à correção das provas a que fossem submetidos.

31. E isso não foi feito pelo Senai/DN, conforme comprovam os autos. Na verdade, as razões de justificativa apresentadas apenas comprovam a análise já empreendida neste processo, na instrução de peça 15, onde se propôs que fosse dada, em audiência, oportunidade de defesa para os responsáveis justificassem as irregularidades detectadas pela SFC. Pode-se repetir, após a realização da audiência e da apresentação das razões de justificativa, que a interpretação pretendida pelos dirigentes Senai/DN não merece acolhida, porque distorce o conteúdo da determinação contida no Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, como já havia feito quando questionado pela SFC.

32. Os responsáveis admitem que o Senai/DN continua a não dar possibilidade de recursos aos pretendentes a vagas em seu corpo técnico; limitam-se a afirmar que o regulamento de seleção e contratação do Senai não impede a inclusão de recursos. Sendo assim, conclui-se que esse regulamento não impõe a exigência de fase recursal nas suas seleções de empregados, mas apenas não impede que seja incluída a etapa de recursos. Não restou demonstrada sequer a devida publicidade dos resultados das provas e exames, sem a qual fica dificultado o exercício do direito recursal dos candidatos, além prejudicar os princípios da isonomia, da publicidade e da impessoalidade, a que estão sujeitos também os serviços sociais autônomos.

33. A defesa apresentada permite concluir que os gestores tinham pleno conhecimento da determinação, a qual foi exarada com objetivo claro de exigir a possibilidade de recurso a candidatos em exames de seleção para empregados do Senai, e reincidiram na falha que a determinação pretendia evitar. Caso divergissem da determinação que lhes fora imposta pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, poderiam ter recorrido contra ela, com base nas diversas modalidades recursais previstas na Lei 8.443/92.

34. Inobstante, mesmo depois de reincidirem no descumprimento à determinação e, por isso, serem questionados em audiência, em suas razões de justificativa repisam argumentos já refutados neste processo, na instrução inicial (peça 15) e que também não mereceram acolhida da SFC, consoante peça 5, p. 149-155.

35. Quanto às referências ao STF, é de se ver que o Acórdão Eletrônico de Repercussão Geral do STF, de Relatoria do Ministro Teori Zavascki, menciona a não obrigatoriedade da realização de concurso público, o que não foi objeto desta audiência. Dos serviços sociais autônomos é exigida, na contratação de empregados, a realização de um processo simplificado de seleção e o que se questionou nesta audiência foi a impossibilidade de os candidatos a empregos no Senai apresentarem recurso na correção das provas dessa seleção.

36. Quanto ao outro julgado do STF e também aos votos de ministros desta Corte de Contas transcritos nas razões de justificativa, cabe lembrar que votos não fazem coisa julgada; o que faz coisa julgada é a parte dispositiva, vale dizer, as sentenças, as decisões e os acórdãos. No caso em exame, os acórdãos mencionados, tanto do STF quanto do TCU, dizem respeito a questões diferentes do objeto da audiência a que respondem os responsáveis.

37. Ademais, mesmo que subsistisse nos acórdãos do TCU questão de igual teor ao da audiência cujas razões de justificativa estão em análise, seriam apenas precedentes de jurisprudência e não jurisprudência consolidada, como querem fazer acreditar os responsáveis. Por sua importância no contexto que se examina, cabe mais uma vez destacar que nenhum dos casos mencionados, sejam do STF ou do TCU, tinham como objeto a matéria trata nesta audiência.

38. Diferentemente do pretendido pela defesa, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica a respeito da matéria, conforme entendimento mais uma vez referendado no Acórdão 843/2015-TCU-Plenário, ementado da seguinte forma:

> Representação. Pessoal. As entidades do Sistema S estão sujeitas às normas gerais consubstanciadas no art. 37 da Constituição Federal no que diz respeito à admissão de pessoal, devendo observar especialmente os princípios da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, (...).

39. Em excerto do voto do Ministro-Relator Augusto Nardes, que conduziu o Acórdão acima referido, há uma lista de casos da jurisprudência deste Tribunal relativos a essa matéria, conforme se transcreve a seguir:

> 18. Em reforço a essa convicção, reproduzo trecho da instrução preliminar (peça 15), que melhor representa a jurisprudência do Tribunal em relação ao Sistema 'S': "12.1.5 Além do disposto acima, as entidades do Sistema 'S' estão sujeitas às normas gerais consubstanciadas no artigo 37 da Constituição Federal vigente, no que diz respeito à admissão de pessoal e à contratação de obras/serviços e às aquisições, devendo observar, especialmente, os princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia. É o que se depreende da jurisprudência deste Tribunal (Decisão 907/1997-P; Acórdãos 2.013/2003, 2.371/2003, 2.314/2004; 2.073/2004; 146/2007- 1ª Câmara; 629/2001, 1.120/2003, 1.224/2003 1.427/2003, 2.452/2004, 2.542/2004-2ª Câmara; 1461/2006-Plenário). O entendimento desta Colenda Corte parte da premissa de que as entidades em tela prestam serviços de interesse público ou social, são beneficiadas com recursos oriundos de contribuições parafiscais pelos quais hão de prestar contas à sociedade.

40. Verifica-se, desse modo, que é plena a jurisdição deste Tribunal sobre as entidades do Sistema 'S', porque prestam serviços de interesse público ou social e são beneficiadas com recursos oriundos de contribuições parafiscais, pelos quais devem prestar contas à sociedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

41. Diante do exposto, as razões de justificativa apresentadas por Robson Braga de Andrade e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti para o item 'a' da audiência não merecem ser acolhidas.

b) para os sucessivos fracionamentos nas aquisições de serviços gráficos, realizando várias contratações, muitas vezes em exíguos lapsos temporais, e por efetuar por dispensa aquisições maiores que o limite regulamentar, em desrespeito ao art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, irregularidades agravadas pela repetição de fornecedores em muitas das contratações, conforme mencionado no item 24 da instrução inicial (peça 15, p. 4-5) e demonstrado na planilha constante do item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075 (peça 5, p. 103-129).

Síntese das razões de justificativa apresadas (peça 47, p. 8-13)

42. Alegam que a audiência dos dois responsáveis foi motivada pela impossibilidade da SecexPrevidência de identificar os responsáveis pela homologação das contratações de serviço gráfico realizadas em 2011 e mencionadas no item 1.1.3.3 do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075.

43. Contrapõem que a entidade não utiliza o rito da homologação prévia pelo gestor, mas tão somente a solicitação de compra da área demandante, conforme a alçada da competência, razão pela qual, dada a inexistência desses documentos, não fora possível cumprir solicitação anterior de disponibilizar cópias das referidas homologações. Acrescentam que as autorizações de compra, emitidas pelo gestor de cada departamento do Senai/DN, não são levadas ao conhecimento ou à aprovação dos dirigentes da entidade.

44. Em seguida discorrem a respeito da Ordem de Serviço Conjunta 09/2013 (OSC 09/2013) e das competências que foram atribuídas aos diferentes níveis de gestores. Repetem a informação de que no Senai/DN não existe a figura do responsável pela homologação das contratações diretas. Informam a respeito da Política de Aquisições de Bens e Serviços no âmbito do Senai/DN, prevista na mencionada Ordem de Serviço Conjunta 09/2013.

45. Os defendentes declaram que não poderiam ser responsabilizados pelo fato de ser impossível identificar os responsáveis pela homologação, por falta de nexo de causalidade com as aquisições realizadas, "como também em razão da possibilidade de identificação dos gestores que autorizaram as contratações de serviços gráficos em 2011".

46. Alegam que a OSC 09/2013 atribui aos dirigentes máximos a alçada para referendar a contratação direta, sem licitação, quando o valor for acima de R$ 300.000,00, não podendo ser responsabilizados com relação às contratações com valores até R$ 44.000,00.

47. Alegam que, diferentemente do que consta do Relatório de Auditoria de Gestão 201204075, da SFC, não existe na relação constante da peça 5, p. 103-109, nenhum contrato que, isoladamente tenha ultrapassado o valor de R$ 25.000,00 antes de 1º/7/2011 ou de R$ 44.000,00 após essa data, quando os valores foram atualizados pela Resolução 473/2011.

48. Suscitam que os serviços contratados não podem ser agrupados por não poderem ser considerados como assemelhados diferentes serviços contratados, tais como: i) publicação de orientações para as escolas do Senai n atendimento à diversidade; ii) impressão do manual Referências para a Produção de Materiais Didáticos; iii) desenvolvimento da Campanha Interna de Comunicação (endomarketing) e iv) impressão gráfica do Relatório Senai 2010 para divulgação aos departamentos regionais.

49. Defendem que são aquisições completamente diferentes, originadas em diversas áreas demandantes, e que, "por sua natureza, quantidades e valores, deram ensejo a contratações diversas por dispensa de licitação, nos limites e nas alçadas dos normativos".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

50. Informam que, desde 2013, os processos de contratações de serviços gráficos pelo Senai/DN foram aperfeiçoados, seguindo orientação do TCU, devido a apontamento semelhante haver sido feito na análise das contas de 2010, TC 033.688/2011-7, itens 1.8.1 e 1.8.2 do Acórdão 5.254/2012-TCU-1ª Câmara.

51. Informam que o TCU reconheceu como adequada a solução adotada pelo Sesi/DN, que foi feita de forma conjunta com o Senai/DN, por intermédio do Pregão 28/2013, do tipo menor preço global, para a prestação de serviços gráficos de impressão e acabamento para os órgãos integrantes do Sistema Indústria.

52. Indicam que caberia ao TCU conferir ao Senai/DN o mesmo tratamento dado ao Sesi/DN nos autos do TC 033.688/2011-7, Acórdão 1871/2014-TCU-1ª Câmara, ao considerar como adequado o procedimento licitatório realizado pelo Sesi/DN e Senai/DN, a partir de 2013, que já considera o valor total previsto para contratação, de acordo com os limites estabelecidos no Regulamento de Licitações e Contratos.

Análise

53. Inicialmente, cabe destacar que os responsáveis, na qualidade de gestores da entidade, devem zelar pela correta utilização dos recursos financeiros do Senai/DN, principalmente em razão dada sua natureza pública. Nesse sentido, não se pode acolher a alegação de que as aquisições passavam ao largo da direção, pois os gestores em questão têm responsabilidade *in vigilando* sobre os atos praticados por seus subordinados.

54. Assim, aos principais gestores do Senai/DN cabe o dever de supervisão, excepcionando-se os casos específicos de dirigentes de órgãos muito grandes e descentralizados. No caso em exame, não é cabível a alegação de desconhecimento, porque não se trata de supervisão em elevado grau de profundidade, uma vez que os normativos tinham que ser do conhecimento dos gestores. E, a julgar pelas informações prestadas, não se tinha efetivo controle das contratações, o que impõe a responsabilidade dos gestores principais do Senai/DN.

55. Ademais, a parte da defesa que descreve as aquisições de material gráfico conforme previsto na Ordem de Serviço Conjunta 09/2013 não merece prosperar, pois não justificam irregularidades ocorridas em 2011. São indicativos de que a entidade, em conjunto com o Sesi/DF, adotou providências normativas para aquisições de material gráfico em 2013, não repercutindo, portanto, em aquisições realizadas em 2011, por contratação direta, e sem que sequer fosse comprovada a realização de pesquisas de preços.

56. A afirmação de que não houve nenhuma aquisição em valor superior ao máximo permitido pelo art. 6º, inciso II, do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, não comprova a ausência de fracionamento. O valor a ser considerado é o somatório anual e não o de cada compra isolada, conforme prescreve o art. 7º do regulamento da entidade.

57. É preciso deixar assente que não merece prosperar a tese de que se tratava de aquisições de diferentes produtos, com diferentes categorias. Nesse sentido, a informação constante no Relatório de Auditoria 201204075, da SFC, é válida, pois se refere a produtos gráficos, que merecem ser objeto de uma única licitação, ainda que o objeto possa ter vários itens distintos. A propósito, o Senai/DN tanto reconhece que as compras devem ser licitadas que, em conjunto com o Sesi/DF, realizou licitação específica para tal fim em 2013, o que foi, inclusive, informado nas razões de justificativa.

58. Nem mesmo a afirmação de que as aquisições são feitas a pedido das diversas áreas demandantes merece prosperar. A uma, porque o Senai/DN não está distribuído em diversas unidades da Federação, mas apenas em Brasília; a duas, porque o Relatório de Auditoria da SFC comprovou que uma mesma área demandante extrapolou o limite regulamentar de aquisições de material gráfico.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

59. Quanto ao julgamento das contas do Sesi/DN, TC 033.688/2011-7, quando foi exarado o Acórdão 5452/2012-TCU-1ª Câmara, foram relatadas situações que não foram aqui demonstradas. Em pesquisa aos autos do referido processo, encontram-se, na peça 71, os trechos a seguir transcritos:

> 25. Cabe relatar, no entanto, que a entidade procedeu a pesquisas prévias de preço com fornecedores, tendo optado pelo menor preço ofertado. Verifica-se que, em grande parte das dispensas (1356, 1445, 1455, 1461, 1612, 1615, 1640, 1752, 1817, 1522, 1529, 1446, 1491, 1534, 1573, 1610, 1611, 1675, 1676 e 1699), as pesquisas de preços foram anexadas à documentação encaminhada. Em outras (dispensas 1357, 1381, 1408, 1531 e 1638), apesar de não terem sido encaminhadas as propostas das empresas, há referências expressas a essas propostas nos despachos, mencionando quais empresas foram consultadas e os preços cobrados por cada uma delas.
>
> 26. Tal medida demonstra, de certa forma, a preocupação da entidade em contratar os melhores preços oferecidos, o que atenua as falhas cometidas nessas contratações. Além disso, cabe considerar a baixa materialidade dessas contratações, em face do total de recursos geridos e do total de aquisições realizadas no exercício, o que enseja apenas ressalva das contas dos responsáveis, conforme detalhado no item IV desta instrução. 27. Assim, entende-se que as falhas não maculam, no todo, as presentes contas, cabendo ressalva às contas do responsável, Sr. Carlos Henrique Ramos Fonseca (Diretor de Operações, arrolado nestas contas – peça 2, p. 3), por ter autorizado diversas das contratações ora examinadas (1381, 1408, 1445, 1455, 1615, 1640, 1817, 1534 e 1610).

60. Os dirigentes em audiência não comprovaram que o Senai/DN tenha tomado o mesmo cuidado em suas contratações. Instado a apresentar os responsáveis pela homologação das contratações, os gestores simplesmente se isentaram de qualquer culpa, omitindo-se a respeito de sua responsabilidade. Caso houvessem demonstrado que nas contratações de material gráfico havia sido procedida a pesquisas de mercado, ou seja, caso tivessem sido adotadas providências idênticas às adotadas pelo Sesi/DF, seria razoável pleitear igual julgamento.

61. No entanto, em vez disso, alinhavaram argumentos que, em última análise, negam importância à etapa de controle do processo administrativo e parecem ignorar a competência constitucional do TCU de julgar as contas de quem se responsabiliza pela gestão de dinheiros públicos.

62 . Diante disso, propõe-se sejam rejeitadas as razões de justificativa apresentadas por Robson Braga de Andrade e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti para o item 'b' da audiência em exame.

III – CONCLUSÃO

63. Na instrução que propôs as audiências, peça 35, p. 8, ficou consignado que oportunamente, no julgamento de mérito, o Tribunal poderia determinar ao Senai/DN que adotasse providências para obter a restituição, pela Cbic, dos valores referentes aos pagamentos dos seguintes contratos, que foram indevidamente custeados com recursos do Senai/DN: ATL construção, Incorporação e Serviços Ltda. – R$ 22.820,00; Areaútil Construtora de Obras Ltda. - R$ 193.025,00; Arquitetos e Consultores Associados – R$ 70.910,00; Foco Assessoria e Consultoria Legislativa Ltda. – R$ 124.532,20; FSB Comunicação Ltda. – R$ 123.300,00; Pontocom Comunicação Empresarial Ltda. – R$ 11.375,00. Prêmio Fação Bauer - R$ 28.000,00, e, caso não tivesse êxito, instaurasse a devida tomada de contas especial, devendo informar ao Tribunal, no prazo de 120 dias, as providências adotadas.

64. Nessa mesma instrução (peça 35, p. 8), ficou indicada a determinação a ser feita ao Senai/DN, no julgamento de mérito destas contas, para que adotasse providências para obter o ressarcimento dos R$ 75.000,00 indevidamente repassados à Força Sindical de Santa Catarina, para a realização do 7º Show dos Trabalhadores e, caso não tivesse êxito, instaurasse a tomada de contas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

especial, uma vez que uma cópia da tela do sistema financeiro da entidade não é meio hábil de comprovação de devolução de recursos, devendo informar ao Tribunal, no prazo de 120 dias, as providências adotadas.

65. Nesta instrução propugna-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas por Robson Braga de Andrade e Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti para os itens 'a' e 'b' da audiência em exame.

66. O Parecer do Controle Interno (peça 6) sugere o julgamento pela regularidade com ressalva das contas de Robson Braga de Andrade e de Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti, e o julgamento das contas dos demais arrolados pela regularidade, que no geral compõem o conselho deliberativo, com quitação plena. No entanto, após o exame de todo o processo no TCU, com a análise inicial, a realização de diligência e de audiências, propõe-se que as contas do Sr. Robson Braga de Andrade e do Sr. Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti sejam julgadas irregulares. Frise-se que nenhum dos pontos alinhavados nas razões de justificativa mereceu acolhida na análise empreendida nesta instrução, quer quanto à não disponibilização da possibilidade de recurso nos exames de seleção de empregados, quer quanto ao fracionamento das aquisições de material gráfico, com fuga ao devido processo licitatório.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

67. Diante de todo o exposto, propõe-se:

I) com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 209, inciso II, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15) e do Sr. Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91), em decorrência da não concessão de etapa de recursos aos candidatos nas provas de seleção a empregos no Senai/DF, em desobediência aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, e também ao determinado no item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, e pelo fracionamento de contratações de material gráfico, em desrespeito ao art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai;

II) com base no nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, julgar regulares as contas de Alcantaro Correa (CPF 003.791.239-91); Amaro Sales de Araújo (CPF 106.325.734-49); Antônio Carlos da Silva (CPF 002.008.322-04); Antônio José de Moraes Souza Filho (CFP 273.611.363-20); Antônio José de Moraes Souza (CPF 001.654.253-34); Antônio Rocha da Silva (CPF 144.330.101-97); Carlos Takashi Sasai (CPF 791.275.338-91); Dênis Roberto Baú (CPF 536.645.829-34); Edson Luiz Campagnolo (CPF 321.830.709-00); Eduardo Eugenio Gouveia Vieira (CPF 008.564.287-87); Eduardo Martins Pereira (CPF 603.245.627-72); Eduardo Prado de Oliveira (CPF 016.045.895-15); Edilson Baldez das Neves (CPF 020.212.933-00); Eliezer Moreira Pacheco (CPF 075.109.770-53); Flávio José Cavalcanti de Azevedo (CPF 019.870.894-72); Francisco Pereira de Sousa Filho (CPF 852.923.038-87); Francisco de Assis Benevides Gadelha (CPF 041.813.874-53); Glauco José Côrte (CPF 003.467.999-53); Heitor Jose Müller (CPF 019.919.570-68); Jandir José Milan (CPF 344.840.941-34); Jorge Wicks Côrte Real (CPF 070.380.894-04); José Carlos Lyra de Andrade (CPF 038.849.024-15); José Conrado Azevedo Santos (CPF 001.215.332-04); José Gabriel Teixeira dos Santos (CPF 108.704.400-63); José Manuel de Aguiar Martins (CPF 027.606.657-04); José Pereira dos Santos (CPF 027.255.628-99); José de Freitas Mascarenhas (CPF 000.630.535-00); João Francisco Salomão (CPF 277.793.949-72); Loricardo de Oliveira (CPF 392.170.350-68); Lucas Izoton Vieira (CPF 451.573.837-20); Marcos Guerra (CPF 488.036.267-00); Mauro Mendes Ferreira (CPF 304.362.301-00); Olavo Machado Júnior (CPF 092.374.886-53); Osvaldo Olávio Mafra (CPF 509.461.709-59); Paulo Antônio Skaff (CPF 674.083.628-00); Paulo Gilberto Fernandes Tigre (CPF 001.477.290-68);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.

Pedro Alves de Oliveira (CPF 021.568.811-20); Rafael Marques da Silva Júnior (CPF 063.223.598-51); Rivaldo Fernandes Neves (CPF 025.780.852-34); Roberto Magno Martins (CPF 270.753.893-00); Roberto Proença de Macedo (CPF 001.171.453-00); Rodrigo Costa da Rocha Loures (CPF 002.928.269-15); Sérgio Marcolino Longen (CPF 203.296.361-20) e Telma Lúcia de Azevedo Gurgel (CPF 182.229.272-72), dando-lhes quitação plena;

III) rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Robson Braga de Andrade (CPF 134.020.566-15) e por Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti (CPF 431.712.655-91), pela não disponibilização da possibilidade de recurso nos exames de seleção de empregados do Senai/DN, em desobediência aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade, e também ao determinado no item 9.2.3 do Acórdão 2.305/2007-TCU-Plenário, e pelo fracionamento das aquisições de material gráfico pela entidade, em desrespeito ao art. 7º do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

IV) autorizar o pagamento da dívida dos responsáveis em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma, atualizada monetariamente, os encargos devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

V) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

VI) determinar ao Senai/DN, que no prazo de 120 (cento e vinte) dias, providencie:

a) a restituição, pela Cbic, dos valores referentes aos pagamentos dos seguintes contratos, que foram indevidamente custeados com recursos do Senai/DN: ATL construção, Incorporação e Serviços Ltda. – R$ 22.820,00; Areaútil Construtora de Obras Ltda. - R$ 193.025,00; Arquitetos e Consultores Associados – R$ 70.910,00; Foco Assessoria e Consultoria Legislativa Ltda. – R$ 124.532,20; FSB Comunicação Ltda. – R$ 123.300,00; Pontocom Comunicação Empresarial Ltda. – R$ 11.375,00. Prêmio Fação Bauer - R$ 28.000,00, e, caso não obtenha êxito, instaure as devidas tomadas de contas especiais;

b) a comprovação do ressarcimento dos R$ 75.000,00 indevidamente repassados à Força Sindical de Santa Catarina, para a realização do 7º Show dos Trabalhadores, uma vez que uma cópia da tela do sistema financeiro da entidade não é meio hábil de comprovação de devolução de recursos e, caso não obtenha êxito, instaure a devida tomada de contas especial.

SecexPrevidência/D2, em 10/6/2015.

(assinado eletronicamente)

JOSÉ MANOEL CAIXETA
AUFC – Matr. 3439-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 53056894.