

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 014.976/2021-8 [Apensos: TC 018.750/2019-2, TC 018.747/2019-1, TC 034.018/2019-0, TC 039.755/2021-5, TC 018.752/2019-5, TC 018.749/2019-4, TC 018.748/2019-8, TC 018.746/2019-5]

Natureza: Acompanhamento

Órgão/Entidade/Unidade: Unidades regionais e nacionais do Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat, SESCOOP, Senar, Sebrae, ABDI, ApexBrasil e Embratur)

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: Francisco Guilherme Braga de Mesquita (OAB/RJ 150.250) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Leticia de Oliveira Lourenço Gallo (OAB/MG 104.144), representando Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais; Julio Cesar Victor Sarmiento (OAB/PB 14.688) e outros, representando Departamento Regional do Senai no Estado da Paraíba; Jayme Benjamin Sampaio Santiago (OAB/DF 15.398) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Andrei Barbosa de Aguiar (OAB/CE 19.250), representando Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Eliziane de Souza Carvalho (OAB/DF 14.887), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Fabíola Pasini Ribeiro de Oliveira (OAB/DF 29.740) e outros, representando Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Andrei Barbosa de Aguiar (OAB/CE 19.250), representando Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Adney Ferreira Gama (OAB/AM 4.170) e outros, representando Administração Regional do Sesc no Estado do Amazonas; Fabiano Augusto Martins Silveira (OAB/DF 31.440), representando Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional; Fabiano Augusto Martins Silveira (OAB/DF 31.440), representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA CONTINUADA NAS ENTIDADES INTEGRANTES DO SISTEMA S. SEGUNDO CICLO DO ACOMPANHAMENTO. DETECÇÃO DE CONTRATAÇÕES IRREGULARES DE FORNECEDORES. ADMISSÕES IRREGULARES DE EMPREGADOS. PIORA NOS INDICADORES DE DESEMPENHO EM ALGUMAS ENTIDADES DO SENAI. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o Relatório de Acompanhamento (peça 67) transcrito a seguir, elaborado pela SecexDesenvolvimento e registrado no sistema Fiscalis sob o número 115/2021.

“1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Acompanhamento realizado com o objetivo de aplicar técnicas de análise de dados com vistas a avaliar as atividades desenvolvidas pelas unidades do Sistema S. O Sistema S congrega mais de duzentas entidades, que possuem alto grau de heterogeneidade, seja entre os diversos sistemas ou dentro de cada um deles. Assim, a análise de dados surge como ferramenta essencial para realizar o acompanhamento mais eficiente e estruturado dessas entidades.

2. Os recursos gerenciados pelas entidades do Sistema S revelam sua importância no cenário nacional. Conforme orçamentos aprovados para o exercício de 2020, esses recursos foram da ordem de R\$ 32,4 bilhões, dos quais R\$ 22,7 bilhões (70,06%) advindos de contribuições compulsórias.
3. Tendo em vista o necessário aprimoramento evolutivo das entidades do Sistema S, com vistas a alcançar maior grau de transparência de suas informações à sociedade e aos órgãos de controle, o TCU proferiu, em processos recentes, recomendações para padronizar conteúdo e forma de apresentação de informações a serem publicadas.
4. A fiscalização contínua surge como um meio de garantir maior eficiência e qualidade na apresentação dos dados por essas instituições, contemplando, também, os aspectos qualitativos da almejada transparência, facilitando o controle social interno e externo sobre os dados disponibilizados e publicados.
5. Portanto, o objetivo da fiscalização contínua do Sistema S é acompanhar, por meio de técnicas de análise de dados, aspectos formais e operacionais das atividades desenvolvidas pelo Sistema S.
6. O objeto da análise neste Acompanhamento foram as entidades regionais e nacionais do Sistema S – Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).
7. A obtenção de dados mais detalhados do Sistema S pelo TCU teve início na prestação de contas do exercício de 2017, em razão do trabalho realizado pela SecexPrevidência em cumprimento ao item 9.5.1 do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário (TC 014.248/2015-8), no qual o Tribunal passou a exigir que as entidades do Sistema S apresentassem no sistema e-contas, além do relatório de gestão, informações suplementares em arquivos de dados, assim agrupados: licitações e contratos, transferências concedidas, receitas, despesas e recursos humanos.
8. De posse dessas informações, vislumbrou-se a possibilidade de atuação por meio de análises baseadas em dados, nos mesmos moldes das que o TCU já realizava em entidades jurisdicionadas pertencentes à Administração Direta e Indireta. Constataram-se, todavia, inconsistências e falta de padronização nos dados disponíveis.
9. O primeiro ciclo de fiscalização contínua do Sistema S, realizado entre 2019 e 2021, buscou aprimorar a sistemática de coleta de informações, visando a padronização e a qualidade de dados para a construção de uma base confiável. Assim, seria possível aplicar técnicas de análise de dados para contribuir para o aperfeiçoamento do processo de planejamento de controle externo, com vistas a orientar a atuação da unidade técnica para ações de maior materialidade, risco e relevância (TC 034.018/2019-0, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).
10. O presente Acompanhamento constitui o segundo ciclo da fiscalização contínua do Sistema S. Nesta etapa, já com dados estruturados e com a incorporação de informações referentes às atividades operacionais das entidades do Senai, foram analisados riscos que poderiam afetar as entidades no atingimento de seus objetivos.
11. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.
12. Além deste capítulo introdutório, o presente relatório está organizado em seis outros capítulos. No capítulo 2 é apresentada visão geral do objeto auditado. O capítulo 3 apresenta as variáveis de controle e os limites de tolerância adotados para cada uma dessas variáveis. No capítulo 4 são apresentadas as irregularidades encontradas na auditoria. O capítulo 5 destaca outras informações relevantes obtidas no curso da auditoria referente aos indicadores de eficiência do

Senai e aos indicadores de transparência. Por fim, os capítulos 6 e 7 são dedicados, respectivamente, às conclusões do trabalho e às propostas de encaminhamento.

2. VISÃO GERAL

13. Após estudos do objeto e de trabalhos anteriores já realizados pelo TCU, o escopo da auditoria foi delimitado levando em consideração os dados já obtidos, os dados de fácil obtenção e a atual fase de governança de cada um dos sistemas relacionados a este Acompanhamento.

14. A partir da avaliação dos principais riscos inerentes ao objeto da auditoria, foram selecionados os que, na avaliação da equipe de fiscalização, apresentaram maior impacto, maior probabilidade de ocorrência e possibilidade de tratamento neste ciclo da fiscalização contínua.

15. Em razão da grande quantidade de entidades e, conseqüentemente, de alto número de possíveis irregularidades, as causas que as geraram e seus efeitos não foram aprofundadas no âmbito desta fiscalização contínua. A análise focou na busca de evidências para caracterizar as irregularidades e na proposição de medidas às entidades que as alertassem sobre essas ocorrências.

16. No intuito de colher evidências sobre as irregularidades identificadas, as seguintes questões de auditoria foram formuladas, conforme detalhado na Matriz de Planejamento (Apêndice A):

Questão 1: Foram contratadas empresas que pertencem a funcionários ou dirigentes das entidades do Sistema S que as contrataram?

Questão 2: Foram contratados funcionários pelas entidades do Sistema S que sejam parentes de dirigentes da entidade contratante?

Questão 3: As entidades do Sistema S possuem grau de transparência adequado?

Questão 4: As prestações de contas das entidades do Sistema S obedecem às instruções previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020?

Questão 5: Os departamentos regionais do Senai estão melhorando seus indicadores de eficiência?

17. A análise das questões de auditoria e a aplicação dos procedimentos constantes na Matriz de Planejamento foram realizados, resultando na Matriz de Achados (Apêndice B).

18. Na peça 63 (marco regulatório), encontra-se compilação da legislação relacionada a este Acompanhamento. Devido à diversidade de assuntos, sendo que cada questão de auditoria abrange um marco regulatório próprio, optou-se por dividir o marco regulatório por questão para facilitar o entendimento.

19. Para realizar o Acompanhamento foram definidas variáveis de controle e os limites de tolerância que funcionam como gatilho para a atuação do controle. A metodologia detalhada de seleção das variáveis de controle e dos limites de tolerância está registrada na peça 64.

20. No Apêndice C são relacionadas de forma anonimizada as contratações de pessoal consideradas irregulares. O Apêndice D, por sua vez, traz a análise detalhada do acompanhamento dos indicadores de eficiência do Senai.

21. A metodologia deste trabalho observa os artigos 241 e 242 de Regimento Interno do TCU e o Manual de Acompanhamento do TCU. Foram realizadas duas rodadas de execução de procedimentos. Na primeira rodada, realizada em outubro de 2021, os dados foram analisados para avaliar as variáveis de acompanhamento e as possíveis extrapolações dos limites de tolerância estabelecidos. Ademais, foram encaminhados ofícios de requisição às entidades para que justificassem os casos em que os limites de tolerância estabelecidos foram ultrapassados. Na segunda rodada, realizada em dezembro de 2021 e início de 2022, foram analisadas as respostas aos ofícios de requisição e elaboradas as propostas de encaminhamento. A metodologia está detalhada na peça 65.

22. Embora versão preliminar deste relatório não tenha sido enviada para comentários de todos os gestores envolvidos devido ao grande número de unidades fiscalizadas, isso não prejudicou as conclusões sobre as questões examinadas porque manifestações das unidades foram consideradas nas análises efetuadas. Além disso, ante a ausência de propostas de determinações ou

recomendações, a participação dos gestores na construção das deliberações não era indispensável (art. 14 da Resolução TCU 315/2020).

3. VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO E LIMITES DE TOLERÂNCIA

23. Com base nos indicadores criados e nas questões de auditoria, foram selecionadas variáveis de acompanhamento e os limites de tolerância adotados para cada uma delas. Esses limites funcionam como gatilho para a atuação do controle. A metodologia de seleção está registrada na tabela Variáveis de Acompanhamento e Limites de Tolerância.

24. As variáveis de acompanhamento selecionadas são as seguintes:

Tabela 1 – Variáveis de acompanhamento e limites de tolerância

| Variáveis identificadas | Limites de tolerância |
|--|---|
| Contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa | A cada contratação, dados trimestrais. |
| Contratação indevida de parentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S | A cada contratação, dados trimestrais. |
| Grau de transparência das entidades do Sistema S de acordo com o Indicador de Transparência criado pelo TCU | Entidades com índice de transparência inferior a 70%. |
| Itens formais exigidos pela IN-TCU 84/2020 a serem inseridos nas prestações de contas das entidades do Sistema S | A cada item exigido não publicado. |
| Custos médios hora-aluno no Senai | Departamentos regionais da categoria A (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em valores superiores a 30% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria B (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em valores superiores a 15% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria C (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. |
| Qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai | Departamentos regionais da categoria A (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em valores superiores a 30% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria B (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em valores superiores a 15% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria C (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. |
| Percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total | Departamentos regionais da categoria A (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em valores superiores a 30% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria B (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em valores superiores a 15% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria C (definidas no item IV da peça 65) que tenham piorado o índice em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. |

Fonte: Elaboração própria

25. Em relação às variáveis de controle, “itens formais exigidos pela IN-TCU 84/2020 a serem inseridos nas prestações de contas das entidades do Sistema S” e “percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total”, nenhuma entidade extrapolou os limites de tolerância estabelecidos, de modo que não foram detectados riscos ou irregularidades quanto a essas variáveis de controle.

26. No que se refere às variáveis de acompanhamento “grau de transparência das entidades do Sistema S de acordo com o Indicador de Transparência criado pelo TCU”, “custos médios hora-aluno no Senai” e “qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai”, apesar de algumas entidades terem extrapolado os limites estabelecidos, entendeu-se que as justificativas apresentadas pelas entidades foram aceitáveis, de modo que não serão propostas medidas saneadoras.

27. Como será demonstrado no decorrer deste relatório, o impacto da pandemia de covid-19 sobre as atividades operacionais dos departamentos regionais do Senai impede uma conclusão assertiva sobre a responsabilidade dos gestores pela piora dos seus indicadores.

28. Por fim, em relação às variáveis de controle “contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa” e “contratação de parentes de dirigentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S”, foram detectadas irregularidades que serão examinadas a seguir no relatório.

4. IRREGULARIDADES

4.1. Contratação de empresas fornecedoras, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram

29. No cruzamento de dados dos sócios de fornecedores das entidades do Sistema S com a relação de dirigentes e funcionários da entidade contratante, foram encontrados 102 casos de empresas contratadas que possuíam vínculo com empregados ou dirigentes das entidades do Sistema S contratantes, o que afronta o Regulamento de Licitações e Contratos das entidades dos Sistema S. As contratações se distribuíram conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Contratação de fornecedores por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram

| Unidade | Contratações | Unidade | Contratações |
|---------------|--------------|------------|--------------|
| Senac/DF | 3 | Senai/CE | 1 |
| Senac/ES | 1 | Senai/MA | 1 |
| Senac/MA | 1 | Senai/MG | 2 |
| Senac/MS | 1 | Senai/MS | 2 |
| Senac/PR | 3 | Senai/PA | 3 |
| Senac/RJ | 3 | Senai/PB | 1 |
| Senac/RN | 1 | Senai/PI | 3 |
| Senac/SC | 8 | Senai/PR | 3 |
| Senac/SP | 1 | Senai/SC | 14 |
| Sesc/Nacional | 2 | Sesi/MG | 2 |
| Sesc/AC | 1 | Sesi/PR | 1 |
| Sesc/AL | 1 | Sesi/RN | 2 |
| Sesc/AM | 2 | Sesi/SC | 9 |
| Sesc/BA | 1 | Senar/BA | 2 |
| Sesc/CE | 1 | Senar/GO | 1 |
| Sesc/ES | 2 | Senar/MG | 1 |
| Sesc/MG | 1 | Senar/RS | 1 |
| Sesc/PR | 3 | Sebrae/AC | 1 |
| Sesc/RJ | 1 | Sebrae/MG | 2 |
| Sesc/RR | 1 | Sebrae/PI | 1 |
| Sesc/RS | 3 | Sebrae/RJ | 1 |
| Sesc/SP | 3 | Sebrae/RS | 1 |
| Sesc/TO | 2 | Sescoop/MS | 1 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados encaminhados pelas unidades do Sistema S

30. Considerando a consolidação por sistema, foram detectados 22 casos no Senac, 24 casos no Sesc, 30 casos no Senai, 14 casos no Sesi, 5 casos no Senar, 6 casos no Sebrae e 1 caso no Sescop. Percebe-se maior concentração nos Sistemas Indústria e Comércio.

31. Seguindo os procedimentos constantes na Matriz de Planejamento, as entidades foram questionadas sobre essas contratações.

32. Por se tratar de mais de cem contratações, casos semelhantes foram agrupados para a análise das respostas, com vistas a adotar uma abordagem mais sistematizada, de acordo com a concepção de trabalho proposta na fiscalização contínua. Seguem as avaliações das respostas recebidas.

Casos considerados irregulares pelas próprias entidades contratantes

33. Entre os 102 casos inicialmente apontados, 55 casos foram considerados irregulares pelos próprios gestores. A tabela abaixo demonstra a quantidade de contratações e as respectivas unidades que confirmaram as irregularidades:

Tabela 3 – Contratações consideradas irregulares pelos departamentos contratantes

| Unidade | Contratações | Unidade | Contratações |
|---------------|--------------|-----------|--------------|
| Senac/MS | 1 | Senai/MA | 1 |
| Senac/RJ | 3 | Senai/MS | 2 |
| Senac/SC | 7 | Senai/PR | 1 |
| Senac/SP | 1 | Senai/SC | 14 |
| Sesc/Nacional | 2 | Sesi/PR | 1 |
| Sesc/AL | 1 | Sesi/SC | 9 |
| Sesc/AM | 1 | Senar/BA | 1 |
| Sesc/BA | 1 | Senar/RS | 1 |
| Sesc/PR | 3 | Sebrae/AC | 1 |
| Sesc/RS | 1 | Sebrae/MG | 2 |
| Sescop/MS | 1 | | |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados encaminhados pelas unidades do Sistema S

34. A maior parte das justificativas apresentadas apontou problemas nos sistemas de controle das entidades, que não teriam observado que os funcionários ou dirigentes faziam parte do quadro societário da empresa contratada. Por serem majoritariamente contratos de baixa materialidade, com 45 contratos inferiores a R\$ 10.000,00, muitas contratações aqui apontadas foram realizadas por meio de processos de dispensa de licitação, nos quais teriam sido observadas apenas as propostas mais vantajosas, sem análise profunda do quadro societário das empresas.

35. As entidades também informaram que adotariam medidas para fortalecer seus controles, de modo a impedir que esses casos se repitam. Existiram situações em que, ao identificarem os casos irregulares, as unidades do Sistema S demitiram os funcionários ou cancelaram os contratos.

36. Uma boa prática observada foi a divulgação, nos processos de contratação, do veto à participação de empresas que possuam algum dirigente, sócio ou empregado que seja conselheiro, dirigente ou empregado da entidade. Algumas entidades também solicitam a seus funcionários e dirigentes que preencham declaração informando que não são sócios de empresas contratadas pela entidade.

37. Foi detectada apenas uma situação, dentre essas 55 contratações, em que o valor pago superou R\$ 1 milhão. Da análise da justificativa dessa contratação, observou-se que, diferentemente da grande maioria, ela foi realizada por meio de pregão, o que mitigaria o risco desse tipo de contratação. O edital também continha proibição explícita à participação de dirigente ou funcionários no certame. Apesar disso, a contratação ocorreu e a entidade informou que adotaria medidas para que a irregularidade não voltasse a ocorrer, bem como para sua correção.

38. Como este processo de Acompanhamento aborda grande número de contratações e, neste caso, o risco de ingerência do integrante da entidade na contratação é mitigado considerando a realização de pregão, entende-se que não deva ser adotada medida específica para tratar do caso, devendo ser tratado no mesmo bojo das demais contratações em que os dirigentes assumiram tratar-se de contratações irregulares.

39. Em que pese a informação de que as entidades estariam adotando medidas para sanar as irregularidades e melhorar os controles de modo a impedir futuros casos semelhantes, entende-se que a irregularidade nessas contratações foi confirmada, cabendo dar ciência aos departamentos do Sistema S envolvidos sobre o descumprimento dos seus regulamentos de licitação.

40. **Dessa forma, propõe-se dar ciência às entidades do Sistema S constantes na tabela 3, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram afronta os Regulamentos de Licitação e Contratos dessas entidades.**

41. Importante mencionar que o controle de contratações de empresas em que sócios são dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S fará parte dos próximos ciclos da fiscalização contínua, de modo que será possível acompanhar se as entidades mencionadas continuam a incorrer nas mesmas irregularidades quando for realizado cruzamento de dados mais recentes.

42. Assim, considerando o acompanhamento constante a ser realizado pelo TCU, a baixa materialidade das contratações envolvidas e o teor do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020, entende-se que, por ora, o encaminhamento proposto é suficiente. No âmbito da fiscalização contínua no próximo ciclo, eventuais recorrências das irregularidades e ausências de providências para evitá-las poderão ser identificadas e tratadas pelo Tribunal.

Empresas contratadas que contém membros dos Conselhos ou suplentes da entidade do Sistema S contratante no seu quadro societário

43. Além dos 55 casos em que as entidades confirmaram as irregularidades, foram identificados 24 casos em que as empresas contratadas pertenciam a membros do conselho ou suplentes das entidades do Sistema S que realizaram as contratações. Nesses casos, as entidades do Sistema S consideraram que as contratações teriam sido legais. Segundo as justificativas da maior parte das entidades, a vedação à contratação seria restrita a empresas de funcionários e dirigentes, não atingindo empresas de membros do conselho. Identificaram-se também cinco casos de empresas de membros do conselho ou suplentes que teriam sido contratadas que já constavam daquelas 55 contratações consideradas irregulares pelas próprias entidades do Sistema S, totalizando 29 contratações nesses moldes.

44. Dessas contratações, entende-se que uma delas se justifica. Foi apontada a contratação de aluguel de imóvel, cujo presidente do conselho do Sesc/RJ seria proprietário. Ocorre que o proprietário do imóvel é a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro. Como o presidente da Federação também é presidente do Conselho do Sesc, foi apontado incorretamente que ele seria o proprietário do imóvel. Por isso, a ocorrência foi desconsiderada.

45. As demais contratações de empresas de membros dos conselhos ou suplentes ocorreram nas seguintes unidades do Sistema S:

Tabela 4 – Contratações de empresas pertencentes a membros dos conselhos ou suplentes

| Unidade | Contratações | Unidade | Contratações |
|----------|--------------|-----------|--------------|
| Senac/DF | 2 | Sesc/RS | 2 |
| Senac/ES | 1 | Sesc/SP | 1 |
| Senac/MA | 1 | Sesc/TO | 1 |
| Senac/MS | 1 | Senai/PA | 1 |
| Senac/PR | 1 | Senai/PI | 3 |
| Sesc/AM | 2 | Sesi/RN | 1 |
| Sesc/BA | 1 | Senar/BA | 1 |
| Sesc/CE | 1 | Sebrae/AC | 1 |
| Sesc/ES | 2 | Sebrae/RJ | 1 |
| Sesc/MG | 1 | Sebrae/RS | 1 |
| Sesc/PR | 2 | | |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados encaminhados pelas unidades do Sistema S

46. Em que pesem as justificativas apresentadas pelas entidades no sentido da não proibição de contratação de empresas pertencentes a membros do conselho e seus suplentes, esse não é o entendimento do TCU. A contratação de empresas que continham, em seus quadros societários, conselheiro de entidade do Sistema S foi enfrentada pelo TCU no TC 013.171/2012-7, representação sobre possíveis irregularidades ocorridas no Sesc/RO.

47. Um dos pontos abordados na representação foi a configuração de irregularidade no caso de contratação de empresa que possuía membro de conselho no seu quadro societário. Citam-se trechos do voto condutor do Acórdão 11516/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, proferido naquele processo, que demonstram esse entendimento:

Voto

36. À época, a Lima & Paiva **tinha como sócio**, desde 3/2/1999, o Sr. Franklin da Providência Paiva, o qual também **participava do Conselho Fiscal da Fecomércio/RO**. Além disso, a empresa contou em seu quadro societário até maio de 2012 com o Sr. **Osmar Santana Lima**, então **sócio administrador e, ao tempo da contratação**, como visto no item 11 deste voto, também **membro do Conselho Regional do Senac/RO** e Delegado representante da Fecomércio junto à CNC e, atualmente, ocupa a suplência de Delegado representante da Federação local junto à Confederação Nacional do Comércio.

37. A propósito, chamo a atenção, novamente, para o Acórdão 55/2016, do Plenário, o qual, como já anotei no item 21, retro, abordou irregularidades praticadas no âmbito do Senac/RO relativas à exigência de que uma mesma empresa prestasse serviços que são realizados por empresas de natureza/atividades diferentes, com restrição da competitividade do certame.

38. *In casu*, o Pregão Presencial 007/2012, conduzido pelo Senac/RO, teve identidade de objeto e empresa, ou seja, buscou contratar empresa que viesse a prestar os serviços de manutenção em ar-condicionado de uso predial concomitantemente com a realização da manutenção em ar-condicionado de uso automotivo, e foi vencido pela Lima & Paiva Ltda.

39. Também por pertinente à análise ora empreendida, transcrevo, a seguir, o fragmento do voto condutor do Acórdão 55/2016-Plenário que abordou a questão e, ao final, considerou irregular a prática, culminando com a aplicação da sanção do art. 58 da Lei Orgânica do TCU (LOTUCU):

(...)

30. Como não se veem empresas que realizam ambos os serviços de forma concomitante, fazer tal exigência restringe em demasia a competitividade e levanta dúvidas acerca da impessoalidade da licitação, principalmente se for considerado que o antigo sócio da única empresa que apresentou proposta, Osmar Santana Lima (sócio administrador da empresa Lima & Paiva Ltda. – ME até maio de 2012), faz parte do Conselho Regional do Senac/RO (peça 9, p. 211, e TC 029.636/2013-2, peça 2, p. 6).

(...)

50. **Ainda que**, de um lado, as entidades do “Sistema S” não se submetam à legislação federal específica sobre licitações, a exemplo da Lei 8.666, de 21/6/1993, e a Lei do Pregão, e de outro, **o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesc**, alterado, modificado e consolidado pela Resolução 1.252, de 6/6/2012, **contenha vedação tão-só dirigida a dirigente ou empregado da entidade para participar de licitações ou contratar com o aludido Serviço Social** (Anexo I, art. 40), **é dever de tais entes**, como já visto, e na esteira da já consolidada jurisprudência desta Corte, **observarem os princípios constitucionais aplicados à Administração Pública**, vez que gerenciam e aplicam contribuições parafiscais de recolhimento obrigatório e consideradas recursos públicos.

(...)

62. Ademais, **ante essa última ocorrência**, bem assim em razão da identificação de que, como visto nos itens 36 a 40, **o sócio administrador** da Lima & Paiva Ltda. – ME até maio de 2012, Sr. Osmar Santana Lima, **fazia parte do Conselho Regional do Senac/RO e era Delegado representante da Fecomércio junto à CNC, cabível endereçar determinação ao Sesc/RO para que se abstenha de firmar contratos com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis, do comércio, patronais ou de empregados, em razão de que tal prática possibilita o surgimento de conflito de interesses e representa infração aos**

princípios constitucionais declinados no art. 37 da Carta Maior, mormente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia. (grifos acrescidos)

48. Na esteira do voto, foi prolatado o Acórdão 11516/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, com a seguinte determinação ao Sesc/RO:

ACÓRDÃO Nº 11516/2016-TCU-2ª Câmara:

9.3.2. determinar ao Serviço Social do Comércio - Administração Regional no Estado de Rondônia (Sesc/RO) que:

(...)

9.3.2.3 abstenha-se de firmar contratos com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis, do comércio, patronais ou de empregados, em razão de tal prática possibilitar o surgimento de conflito de interesses e representar infração aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

49. Constata-se que, no caso citado, o TCU teve atitude ainda mais restritiva do que apenas proibir a contratação de empresas de membros efetivos e suplentes do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais das entidades do Sistema S. O Tribunal estendeu essa proibição aos parentes dos membros de conselhos e de dirigentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau por afrontar os princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

50. Assim, não resta dúvida sobre o entendimento do TCU de que a vedação às entidades do Sistema S de contratar empresas fornecedoras que tenham dirigentes em seus quadros societários estende-se aos membros dos conselhos e aos seus suplentes.

51. Dessa forma, propõe-se dar ciência às entidades do Sistema S constantes na tabela 4, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais das entidades que as contrataram afronta os princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

Demais Contratações

52. Em relação às demais contratações, também se propõe que seja dada ciência sobre as irregularidades às entidades do Sistema S. Apesar de as entidades terem considerado que essas contratações não seriam irregulares, as justificativas apresentadas não foram suficientes para confirmar a regularidade.

53. Em alguns casos, as entidades justificam que, à época da contratação da empresa, o funcionário ou dirigente do Sistema S já não fazia parte daquela empresa contratada. Consultando as datas de assinatura do contrato e de saída do funcionário ou dirigente do Sistema S do quadro societário da empresa, constata-se que as datas são muito próximas. Assim, teria que ser feito um exame mais minucioso sobre a participação do integrante do Sistema S no quadro societário durante o processo de contratação, o que não é objetivo do presente acompanhamento. Este acompanhamento visa tratar os problemas encontrados de forma sistematizada, sem prejuízo de eventuais aprofundamentos em processos específicos nos casos de maiores risco e relevância.

54. Conforme já mencionado, a análise sobre a contratação de empresas cujo sócio é integrante de unidade do Sistema S continuará a ser executada nos próximos ciclos da fiscalização contínua. Assim, novo cruzamento de dados será feito e permitirá ao TCU acompanhar as entidades, tempestivamente, para avaliar se as medidas tomadas foram suficientes para reduzir as irregularidades ou, caso contrário, adotar medidas mais enérgicas no caso de reincidência.

55. Assim, propõe-se dar ciência às demais entidades que realizaram contratações irregulares constantes na tabela 2.

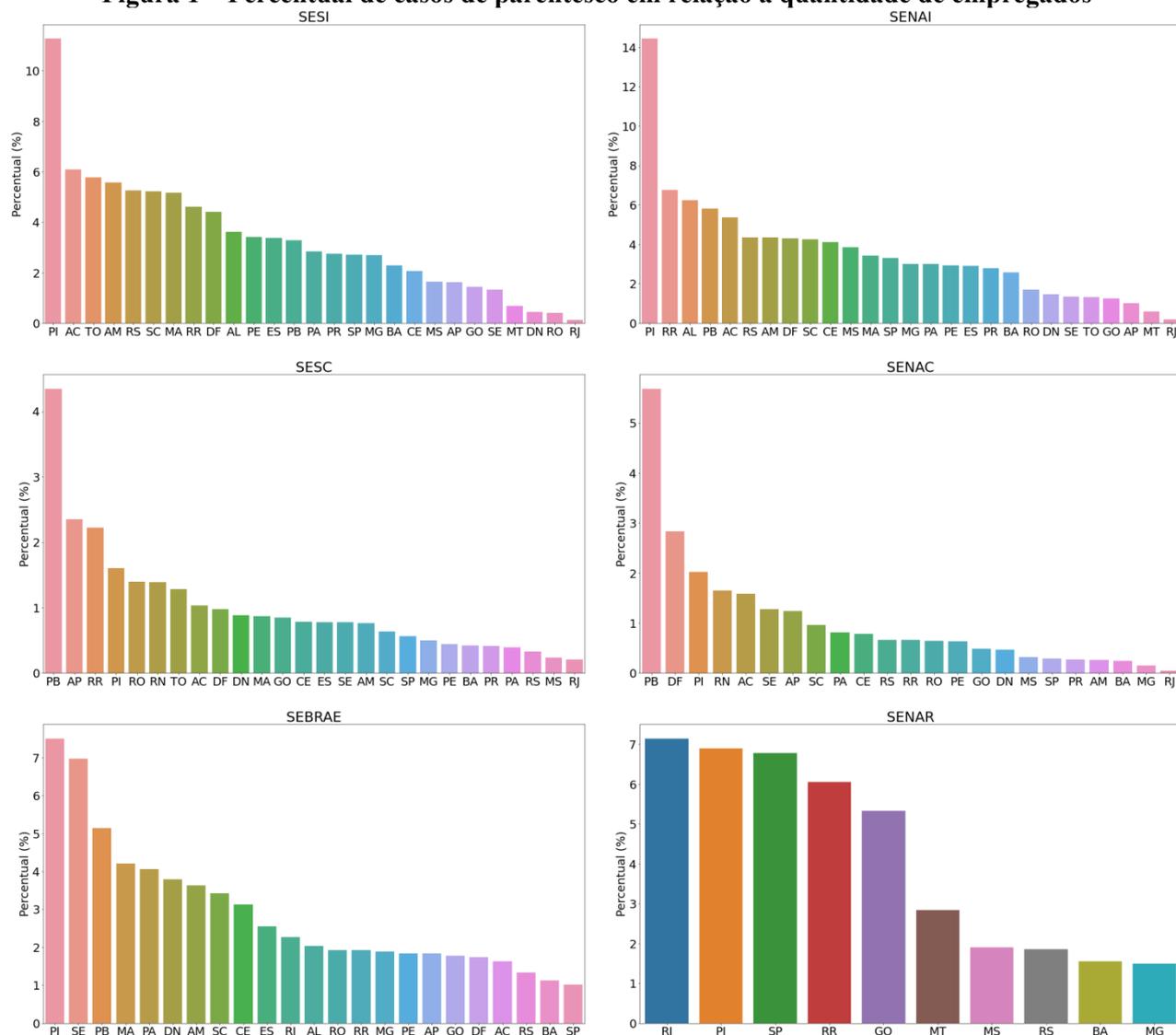
56. Em suma, todas as entidades constantes na tabela 2 devem ser cientificadas de que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram afronta os Regulamentos de Licitação e Contratos; e as entidades constantes na tabela 3 devem ser cientificadas de que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais das entidades que as contrataram afronta os princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

4.2. Contratação ou nomeação indevida de parentes de empregados

57. No total, foram identificados 1.370 casos de relação de parentesco entre empregados do Sistema S. Na peça 66 é apresentada a quantidade de pessoas (CPF) vinculadas a cada entidade com indícios de relação de parentesco até 3º grau com outra pessoa vinculada à mesma entidade ou sistema (nos casos de Sesi/Senai, Sesc/Senac e Sest/Senat). As ocorrências identificadas, por meio de cruzamento de dados, foram disponibilizadas individualmente às entidades para que avaliassem eventuais irregularidades nas contratações e informassem as justificativas.

58. A figura abaixo representa os percentuais de casos por total de empregados, para os sistemas Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sebrae e Senar. Com relação ao Sescop, não foram identificados indícios relevantes. Os percentuais nos casos de Sest e Senat foram 0,59% e 1,09%, respectivamente.

Figura 1 – Percentual de casos de parentesco em relação à quantidade de empregados



Fonte: Elaboração própria com base nos dados encaminhados pelas unidades do Sistema S

59. Os dados de empregados são disponibilizados trimestralmente pelas entidades na tabela RH da fiscalização contínua. Nessa tabela, as entidades são orientadas a informar todos os seus empregados, além de membros de conselhos ou colegiados, dirigentes máximos e presidentes de federação. Ressalte-se que, na tabela, há uma coluna para informar o tipo de contrato (efetivo; comissionado ou de livre nomeação; temporário; terceirizado ou prestador de serviço; outros) e uma para identificar dirigentes (dirigente máximo; demais dirigentes, ex. diretor, gerente etc.; membro de conselho ou colegiado titular; membro de conselho ou colegiado suplente; presidente da federação; não dirigente).

60. Ao analisar os dados informados pelas entidades na tabela RH, confrontados com as justificativas apresentadas, foram verificadas inconsistências no preenchimento das colunas ‘tipo de contrato’ e ‘dirigentes’ da tabela, que prejudicam a análise dos casos, considerando que a caracterização do nepotismo, em regra, está vinculada a nomeações para funções de confiança por parte de dirigentes. Assim, é importante, no âmbito da fiscalização contínua, orientar as entidades para melhorar a qualidade das informações prestadas em relação a esses itens.

61. Em cinquenta casos, as próprias entidades identificaram irregularidade nas contratações. Da análise desses casos, não foi identificada situação em que os cargos dos envolvidos pudessem ter interferência nas contratações, que majoritariamente decorreram de processos seletivos. Nas justificativas, em muitos casos as entidades afirmaram que os editais dos processos seletivos informavam a vedação e os empregados assinaram ficha cadastral declarando não possuir parente empregado na entidade/sistema.

62. Convém destacar que foram identificados 270 casos em que ao menos um dos empregados relacionados foi desligado durante o exercício de 2021, sendo 73 após a disponibilização das situações para as entidades.

63. Apesar de as situações de parentesco não representarem, por si só, irregularidades, essas informações podem ser úteis como indicadores de risco e para que as entidades que apresentam percentuais mais elevados de casos em relação ao seu quantitativo de pessoal avaliem se os seus processos seletivos estão adequados, especialmente no que se refere à divulgação das vagas e aos critérios de seleção.

64. É importante ressaltar que é a primeira vez que essa análise, com utilização de cruzamento de dados, é realizada nas entidades do Sistema S, possibilitando uma visão geral do cenário das entidades quanto aos seus controles relacionados à legalidade da contratação de parentes. Grande parte das contratações são antigas, ocorridas quando vigentes normativos diversos ou sem exigências de processos seletivos, dificultando a análise desses casos. Além disso, conforme já mencionado, a inconsistência dos dados fornecidos também prejudicou a avaliação.

65. Tendo em vista que a análise continuará a ser realizada na fiscalização contínua, será possível monitorar as novas contratações, que são informadas trimestralmente na tabela RH, e, eventuais indícios de irregularidades poderão ser avaliados tempestivamente. Identificada a situação atual, a evolução de cada entidade quanto a este item também poderá ser acompanhada na fiscalização contínua.

66. É importante ressaltar que as informações de pessoal obtidas no âmbito da fiscalização contínua são úteis para a análise de denúncias relacionadas ao tema. E, por outro lado, os dados recebidos nessas denúncias são importantes para a verificação da consistência das informações disponibilizadas pelas entidades e para o aprimoramento dos cruzamentos de dados realizados.

67. Conforme já mencionado, para avaliar possíveis irregularidades nessas situações identificadas, solicitou-se que as próprias entidades verificassem os casos e informassem sobre sua regularidade ou não. Além disso, solicitou-se que apresentassem justificativas e a identificação de eventuais processos seletivos realizados para as contratações de pessoal.

68. Após esse contexto inicial, apresentam-se as análises das situações agrupadas por tipo. *Entidades com normativos que vedam a admissão de parentes, independentemente do processo de ingresso*

69. O art. 44 do Regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto 61.843/67, e o art. 44 do Regulamento do Sesc, aprovado pelo Decreto 61.836/67, estabelecem que não poderão ser admitidos parentes até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados, da correspondente área territorial. A proibição é extensiva, nas mesmas condições, aos parentes de servidores dos órgãos do Senac ou do Sesc.

70. No caso do Senar, a Resolução 32/18/CD ratifica a Resolução 001/18/CD, aprovando o Regulamento de Contratação de Pessoal do Senar - Administração Central e das Regionais. O art. 17 do regulamento estabelece:

Art. 17. **Não poderão ser admitidos como empregados do Senar** parentes até o terceiro grau civil, em linha reta, colateral ou por afinidade do Presidente e dos membros titulares e suplente do Conselho Deliberativo e dos Conselhos Administrativos e dos Superintendentes, Diretores, Gerentes, Chefes de Departamentos e de Assessorias, Coordenadores e Supervisores de qualquer Unidade do Senar, no âmbito da Administração Central e das Administrações Regionais.

§ 1º - Compreendem-se como parentes até o terceiro grau (3º grau) em relação ao nomeante e ao seu cônjuge ou companheiro:

a) ascendentes: pais (inclusive madrasta e padrasto);

b) descendentes: filhos, netos e bisnetos;

c) colaterais: irmãos, tios e sobrinhos (e seus cônjuges ou companheiros);

d) afins: cônjuge ou companheiro, sogros (inclusive madrasta e padrasto do cônjuge ou companheiro), avós do cônjuge ou companheiro, enteados, genros e noras (inclusive do cônjuge ou companheiro), cunhados (irmãos do cônjuge ou companheiro), tios e sobrinhos do cônjuge ou companheiro (e seus cônjuges).

71. Em relação ao Sistema Sest Senat, o item 17.2 da IS-DEX/SEST/SENAT/Nº023/2020 veda a participação em processos seletivos e a admissão de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, para o quadro de pessoal da mesma unidade do SEST/ SENAT.

72. Importante destacar que as vedações independem de relação hierárquica direta ou relação de subordinação entre os parentes.

73. A tabela 5 apresenta a relação de entidades do Sistema Comércio e Senar que consideraram regulares, em suas justificativas, as admissões apontadas nos cruzamentos de dados, apesar da vedação dos regulamentos próprios. A relação dos casos em que as justificativas apresentadas não foram suficientes para descaracterizar os indícios apontados está inserida no Apêndice C.

Tabela 5 – Entidades com contratação de parentes

| | |
|-------|--|
| SESC | AC, AM, AP, CE, DF, ES, GO, MA, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, SC, SE, SP, TO |
| SENAC | AC, AM, AP, CE, DF, GO, MG, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RO, SC, SE, SP |
| SENAR | MT |

74. Algumas justificativas apresentadas pelas entidades do Sistema Comércio para as contratações que contrariam seus regulamentos fazem referência ao TC 014.407/2006-4. Conforme exposto no relatório do Acórdão 40/2010-Primeira Câmara, a unidade técnica desta Corte de Contas propôs determinação ao Conselho Nacional para que envidasse esforços junto ao Poder Executivo Federal, com vistas a adequar o art. 44 do Decreto 61.843/1967 – Regulamento do Senac/Nacional aos termos da Constituição Federal de 1988, especialmente o art. 5º, de modo a evitar a admissão de parentes das autoridades ali mencionadas para exercício de cargos de chefia de livre nomeação e exoneração, quando se tratar de pessoas externas ao quadro efetivo do Senac.

75. Ocorre que a proposta não foi incorporada ao acórdão, e alterações posteriores do mencionado decreto não alteraram os termos do seu art. 44. Convém destacar ainda que, a partir da análise de vários editais recentes de processos seletivos do Sistema Comércio, identificou-se que, em regra, há explícita indicação das vedações expressas em seus regulamentos e a necessidade de declaração do candidato de que não tem parentes na entidade. Além disso, muitos dos editais de

seleção encaminhados pelas entidades nas justificativas, referentes aos casos apontados, já previam a vedação da contratação de parentes.

76. **Dessa forma, propõe-se:**

- **dar ciência às entidades do Sesc e do Senac constantes na tabela 5, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a admissão de parentes até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados, caracteriza descumprimento do art. 44 do Regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto 61.843/67, e do art. 44 do Regulamento do Sesc, aprovado pelo Decreto 61.836/67;**

- **dar ciência ao Senar/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a admissão, como empregados do Senar, de parentes até o terceiro grau civil, em linha reta, colateral ou por afinidade do Presidente e dos membros titulares e suplente do Conselho Deliberativo e dos Conselhos Administrativos e dos Superintendentes, Diretores, Gerentes, Chefes de Departamentos e de Assessorias, Coordenadores e Supervisores de qualquer Unidade do Senar, no âmbito da Administração Central e das Administrações Regionais, caracteriza descumprimento da Resolução 32/18/CD, que ratifica a Resolução 001/18/CD, que aprovou o Regulamento de Contratação de Pessoal do Senar - Administração Central e das Regionais.**

77. Ressalte-se, mais uma vez, que a análise das admissões de parentes continuará a ser monitorada tempestivamente no próximo ciclo da fiscalização contínua. Assim, será possível avaliar se as medidas tomadas foram suficientes para reduzir as irregularidades ou, caso contrário, adotar medidas mais enérgicas no caso de reincidência.

Nomeação de parentes de dirigentes para o quadro de funções de confiança

78. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica em vedar a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculados ao sistema, em observância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S (Súmula Vinculante STF 13).

79. Nesse sentido são, por exemplo, os Acórdãos 55/2016, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, e 843/2015, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, ambos do Plenário; 10739/2021, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, 9804/2019, de Relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, e 1030/2018, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, todos da 1ª Câmara; e 5736/2020, de relatoria do Ministro André de Carvalho, e 11516/2016, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, estes da 2ª Câmara.

80. A seguir, é reproduzido o inteiro teor da Súmula Vinculante 13, aprovada na Sessão Plenária de 21/8/2008 pelo egrégio Supremo Tribunal Federal (STF):

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

81. No que se refere à caracterização do nepotismo, é elucidativo o voto condutor do Acórdão 1893/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman. Nele, são considerados requisitos objetivos para a caracterização do nepotismo a elevada estatura de cargo de gestão e a antecedência cronológica do ingresso do dirigente em relação à nomeação de parente. Além disso, não constituem condições necessárias a ascendência hierárquica do dirigente sobre a autoridade nomeante nem a existência de relação de subordinação entre nomeante e nomeado.

82. Na mesma linha é o voto condutor Acórdão 9451/2021-Primeira Câmara, também de relatoria do Ministro Augusto Sherman, em que a prática de nepotismo foi caracterizada pela contratação para cargo de Coordenador de Marketing de parente de Gerente de Unidade em entidade do Sistema S. Convém transcrever trecho do Voto:

(...) em virtude da prática de nepotismo na contratação de funcionário para exercer cargo em comissão na entidade, porquanto o funcionário contratado seria parente em 2º grau (linha colateral) da gerente de unidade (cargo de chefia)

83. Assim, as justificativas apresentadas não foram suficientes para descaracterizar os indícios de irregularidades em relação às seguintes entidades: Sesi/PB, Senai/PB, Sesi/PI, Senai/PI e Senat. A relação dessas situações está inserida no Apêndice C.

84. Dessa forma, propõe-se dar ciência ao Sesi/PB, Senai/PB, Sesi/PI, Senai/PI e Senat, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculados ao sistema, caracteriza inobservância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S.

85. No próximo ciclo será possível avaliar se as medidas tomadas foram suficientes para sanar as irregularidades ou, caso contrário, adotar medidas mais enérgicas no caso de reincidência.

5. OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES OBTIDAS NO CURSO DA AUDITORIA

5.1. Indicadores de Transparência

86. No intuito de acompanhar o grau de transparência das entidades do Sistema S, foi definida a variável de controle ‘grau de transparência das entidades do Sistema S de acordo com o Indicador de Transparência criado pela Unidade Técnica do TCU, em 2019.

87. O item II da peça 65 apresenta a metodologia utilizada para a criação do indicador utilizado para a avaliação dessa variável de controle. Em resumo, o indicador foi aferido, inicialmente, com base na verificação da implementação das recomendações do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário pelas entidades do Sistema S. Nesta segunda verificação, foi enviado formulário de autoavaliação para as entidades, com os mesmos itens do mencionado acórdão.

88. Quanto à implementação das recomendações do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, a tabela apresentada abaixo consolida as respostas apresentadas pelas entidades, identificando itens não implementados ou implementados parcialmente:

Tabela 6 – Indicadores de transparência

| Não Implementado | | | | | | | | |
|----------------------------------|---------------|-------------|--------------|-------------|--------------|--------------|----------------|-------------------|
| ITEM | SEBRAE | SESC | SENAC | SESI | SENAI | SENAR | SESCOOP | SEST/SENAT |
| 9.1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.6 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.8 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.2.1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.2.2 | 0 | 10 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 9.2.3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 15 | 0 |
| 9.2.4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 2 | 0 |
| 9.2.5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 3 | 0 |
| 9.2.6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 7 | 0 |
| Parcialmente Implementado | | | | | | | | |

| Não Implementado | | | | | | | | |
|------------------|--------|------|-------|------|-------|-------|---------|------------|
| ITEM | SEBRAE | SESC | SENAC | SESI | SENAI | SENAR | SESCOOP | SEST/SENAT |
| ITEM | SEBRAE | SESC | SENAC | SESI | SENAI | SENAR | SESCOOP | SEST/SENAT |
| 9.1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 | 0 |
| 9.1.1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.2 | 0 | 0 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.4 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 9.1.5 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.1.8 | 0 | 2 | 3 | 0 | 1 | 0 | 21 | 1 |
| 9.1.9 | 0 | 8 | 3 | 2 | 0 | 19 | 4 | 1 |
| 9.2.1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 24 | 0 |
| 9.2.2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 9.2.3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 |
| 9.2.4 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 | 8 | 0 |
| 9.2.5 | 0 | 4 | 5 | 0 | 0 | 14 | 22 | 0 |
| 9.2.6 | 0 | 4 | 1 | 4 | 3 | 6 | 3 | 1 |

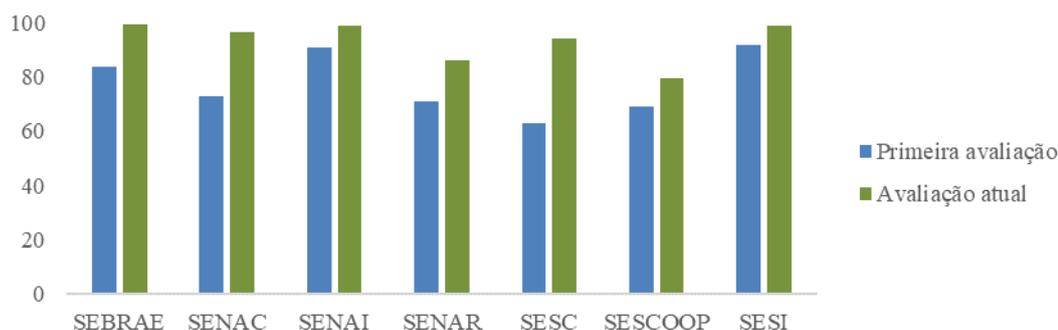
89. Apenas três entidades apresentaram índices pouco abaixo do limite de tolerância, estabelecido em 70, mas as justificativas por elas apresentadas foram suficientes, sendo desnecessária qualquer providência adicional. A tabela a seguir apresenta a situação dos indicadores de transparência por sistema, de acordo com as informações prestadas pelas próprias entidades:

Tabela 7 – Indicadores de transparência

| | SEBRAE | SENAC | SENAI | SENAR | SESC | SESCOOP | SESI | SEST/SENAT |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Mínimo | 93 | 80 | 87 | 75 | 80 | 64 | 90 | - |
| Máximo | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 96 | 100 | - |
| Média | 99 | 96 | 99 | 86 | 94 | 80 | 99 | 75 |

90. O gráfico abaixo representa a evolução, por entidade, da média em relação à primeira avaliação realizada do indicador de transparência. Frise-se que a primeira avaliação foi realizada pela Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), em 2019, conforme procedimento descrito no item II da peça 65.

Figura 2 – Evolução do indicador de transparência (média por Sistema)



5.2. Indicadores de Eficiência do Senai

91. O TCU realizou Auditoria Operacional no Senai que possibilita, no atual momento, acompanhar seus indicadores de eficiência. Por esse motivo, os indicadores do Senai fazem parte do escopo deste trabalho.

92. No que se refere aos demais sistemas, faltam dados e conhecimento de suas estruturas de governança para que se possa fazer o acompanhamento de seus indicadores no presente ciclo da fiscalização contínua. Conforme forem realizados trabalhos que permitam um entendimento detalhado dos indicadores dos demais sistemas S, a exemplo da Produção de Conhecimento no Senac, ora em andamento, eles serão integrados ao escopo dos novos ciclos de acompanhamento.

93. Com vistas a acompanhar os indicadores de eficiência dos departamentos regionais do Senai foram definidas as seguintes variáveis de controle:

- a) custos médios hora-aluno no Senai;

- b) qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai; e
 c) percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total.

94. O Item IV da peça 65 detalha a metodologia utilizada na Auditoria Operacional (TC 022.523/2019-7) para calcular os indicadores de eficiência de cada departamento regional do Senai, bem como a metodologia para definir as variáveis de controle e os limites de tolerância que foram adotados neste acompanhamento para avaliar a evolução dos indicadores dos departamentos.

95. Em resumo, para estabelecer os limites de tolerância, os departamentos regionais foram divididos em três categorias (A, B e C), de acordo com o desempenho observado na auditoria operacional. Os integrantes do grupo A foram os departamentos com melhores indicadores, os integrantes do grupo B foram os departamentos com indicadores medianos e os integrantes do grupo C foram os departamentos com indicadores em situação ruim. Para os departamentos situados no grupo A, aceitou-se uma piora de 30% nos indicadores. Para os departamentos situados no grupo B, aceitou-se uma piora de 15% nos indicadores. Por fim, para os departamentos situados no grupo C, não foram aceitas reduções em seus indicadores. O quadro abaixo demonstra as variáveis de controle e os limites de tolerância adotados.

Tabela 8 - Variáveis de acompanhamento e limites de tolerância referentes ao desempenho dos departamentos regionais do Senai

| Variáveis de controle | Limites de tolerância |
|---|---|
| Custos médios hora-aluno no Senai | Departamentos regionais da categoria A que tenham piorado o índice em valores superiores a 30% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria B que tenham piorado o índice em valores superiores a 15% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria C que tenham piorado o índice em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. |
| Qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai | Departamentos regionais da categoria A que tenham piorado o índice em valores superiores a 30% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria B que tenham piorado o índice em valores superiores a 15% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria C que tenham piorado o índice em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. |
| Percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total | Departamentos regionais da categoria A que tenham piorado o índice em valores superiores a 30% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria B que tenham piorado o índice em valores superiores a 15% em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. Departamentos regionais da categoria C que tenham piorado o índice em relação ao apurado na Auditoria Operacional realizada no Senai. |

Fonte: Elaboração própria

Resultados

96. As análises detalhadas dos departamentos regionais do Senai que extrapolaram os limites de tolerância adotados para cada variável de controle constam no Apêndice D – Análise dos indicadores operacionais dos departamentos regionais do Senai.

97. Após receber todas as respostas dos departamentos regionais do Senai quanto às variáveis de controle citadas acima, constatou-se que houve piora generalizada nos indicadores de custos hora-aluno no Senai. Essa variação, conforme detalhado na análise do Apêndice D, pode ser

explicada pelo impacto da pandemia de covid-19 nos departamentos regionais do Senai no exercício de 2020.

98. A análise detalhada realizada na auditoria operacional avaliou os indicadores de eficiência dos departamentos regionais do Senai utilizando dados de 2017, 2018 e 2019. O presente acompanhamento, por sua vez, analisou os indicadores do Senai de 2020, que foram fortemente influenciados pelos desdobramentos da pandemia.

99. No que se refere à variável de controle “custos médios hora-aluno no Senai”, foram mensurados dois indicadores que já haviam sido avaliados na auditoria operacional: custo hora-aluno na modalidade FIC presencial (FIC) e custo hora-aluno na modalidade EP técnica de nível médio presencial (TEC). Observou-se que houve um acréscimo médio de 30,35% para o FIC e de 12,53% para o TEC.

100. Buscou-se, então, fazer um ajuste linear na média dos indicadores encontrados na auditoria operacional para minimizar esse impacto. Essas variações citadas acima foram acrescidas aos valores obtidos na auditoria operacional antes de fazer a comparação e calcular quais entidades atingiram os limites de tolerância.

101. Como exemplo, cita-se o departamento regional de Santa Catarina, cujo custo médio hora-aluno para FIC observado durante a auditoria operacional foi de R\$ 8,24. O custo utilizado como base de comparação com os valores atuais foi de R\$ 10,74 (8,24 + 30,35%). No caso do TEC, conforme já mencionado, o acréscimo foi de 12,53%.

102. Esse acréscimo do valor médio ocorreu apenas para os indicadores de custo hora-aluno. Em relação ao indicador de qualidade, não foi observada nenhuma variação significativa entre os valores obtidos durante a auditoria operacional e neste acompanhamento. Assim, nenhuma correção foi implementada.

103. A tabela 9 mostra, resumidamente, a variação apresentada por cada departamento em relação aos indicadores analisados. O ordenamento da tabela indica os departamentos regionais que apresentaram resultados mais preocupantes neste acompanhamento. O Senai/PI, Senai/AM e Senai/AP já haviam sido classificados como departamentos de desempenhos insatisfatórios na auditoria operacional realizada. Naquele trabalho, esses departamentos apresentaram plano de ação para melhorar seu desempenho. Contudo, esses departamentos apresentaram piora, mesmo descontando-se o impacto médio decorrente da pandemia. Diante disso, essas regionais foram o foco principal da análise.

104. Outro departamento foco de análise foi o Senai/AC, diante de sua piora acentuada em todos os indicadores. O Senai/AC foi o departamento que apresentou maior variação negativa entre todos analisados, de modo que merece especial atenção.

Tabela 9 – Variação dos indicadores operacionais dos departamentos regionais do Senai que extrapolaram os limites de tolerância definidos para as variáveis de controle

| Departamento Regional | Indicador FIC (2020) – R\$ | Variação FIC (2019-2020) | Indicador TEC (2020) | Variação TEC (2019-2020) | Indicador Desempenho (2020) | Variação Desempenho (2019-2020) |
|-----------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| Senai - PI | 60,88 | 45,71% | 46,30 | 40,07% | | |
| Senai - AM | 41,27 | 13,21% | 29,18 | 22,83% | | |
| Senai - AP | | | 32,95 | 8,34% | 50% | -30,56% |
| Senai - AC | 34,16 | 66,99% | 36,05 | 84,40% | 36,07% | -38,87% |
| Senai -AL | 24,21 | 21,62% | 21,95 | 28,45% | | |
| Senai - TO | 24,21 | 17,78% | 21,95 | 16,18% | | |
| Senai - MA | | | | | 46,18% | -35,88% |
| Senai - RN | | | | | 46,99% | -21,29% |
| Senai - CE | | | | | 62,90% | -23,80% |
| Senai - MS | 28,98 | 24,52% | | | | |
| Senai - MG | 23,75 | 42,96% | | | | |
| Senai - RS | | | 21,75 | 24,83% | | |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados encaminhados pelas unidades do Sistema S

105. Quanto aos demais departamentos, apesar das variações, não foram identificadas situações que demandassem atenção nesta oportunidade.
106. Em relação ao Indicador FIC, considerando o custo ajustado (impacto inflação + pandemia), o Senai/PI, mesmo tendo sido apontado como um dos departamentos de pior desempenho na auditoria operacional e ter apresentado plano de ação para melhorá-lo, informou piora de 45,71% no indicador, sendo a segunda maior variação negativa entre todos os departamentos regionais. O custo hora-aluno do Piauí atingiu R\$ 60,88, ante uma média nacional de R\$ 19,04 dos departamentos regionais.
107. Já o Senai/AC teve uma piora de 66,99% no mesmo indicador, sendo a maior variação negativa entre todos os departamentos regionais. Seu custo hora-aluno atingiu R\$ 34,16, sendo o terceiro mais alto de 2020.
108. O Senai/AM, por sua vez, que já estava em situação ruim, teve uma piora de 13,21%. Seu custo hora-aluno foi o segundo mais alto entre os departamentos, atingindo o valor de R\$ 41,27.
109. No que se refere ao Indicador TEC, novamente os casos do Senai/AC e do Senai/PI merecem atenção. Considerando o custo ajustado (impacto inflação + coronavírus), o Senai/PI apresentou uma piora de 40,07%, segunda maior variação negativa entre todos os departamentos regionais. O custo hora-aluno do Piauí atingiu R\$ 57,61, ante uma média de R\$ 16,06 dos departamentos regionais.
110. O Senai/AC teve o maior aumento no custo hora-aluno (TEC) entre todos os departamentos, apresentando um incremento de 84,04%, já considerando o custo ajustado. Essa variação fez com que o custo hora-aluno no Senai/AC atingisse R\$ 36,05, o segundo mais alto entre todos os departamentos regionais.
111. Em relação ao indicador de qualidade, destaque desfavorável novamente para o departamento regional do Acre, que apresentou a maior variação negativa. O valor do indicador foi 36,07%, muito abaixo do valor de 50% definido na auditoria como valor limítrofe para definir uma situação ruim de qualidade.
112. Em relação ao indicador “percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total”, nenhum dos departamentos extrapolou os limites de tolerância definidos. A análise desse indicador é muito importante porque ele é considerado uma das principais causas de impacto nos demais indicadores. Assim, se determinado departamento aloca alto percentual de seus recursos na área meio, isso impactará seu custo hora-aluno e, possivelmente, a qualidade de seu ensino.
113. Foi feita análise detalhada das justificativas apresentadas pelos Departamentos Regionais do Senai/PI, do Senai/AM, do Senai/AP e do Senai/AC (Apêndice D).
114. Em suma, as justificativas apresentadas pelo mau desempenho foram: fechamento das unidades durante grande parte do ano de 2020; alta evasão escolar em cursos que necessitavam da realização de atividades práticas presenciais; custos rescisórios altos para adequar os quadros de funcionários às necessidades durante a pandemia; baixo nível de maturidade com a utilização de plataformas EAD e dificuldade de acesso à internet por parte dos alunos; maior impacto da pandemia nas Regiões Norte e Nordeste; e maior dificuldade de acesso aos cursos EAD nos estados mais pobres.
115. Em relação aos demais departamentos regionais que extrapolaram os limites de tolerância estabelecidos, optou-se por não fazer uma análise detalhada em razão de seus resultados não terem sido destacadamente ruins. Em resumo, as justificativas para a queda de desempenho foram as mesmas apresentadas pelos departamentos que tiveram suas justificativas analisadas.
116. Após as análises realizadas, entende-se que as justificativas são razoáveis e que não devam ser apresentadas medidas saneadoras a esses departamentos em razão da excepcionalidade da pandemia.
117. Em 2020, em decorrência do trabalho realizado na auditoria operacional que foi utilizada como referência para este acompanhamento, foi proferido o Acórdão 1.277/2020-TCU-Plenário,

com determinação ao Departamento Nacional do Senai para que elaborasse estudos com vistas à criação de critérios objetivos para configurar hipóteses de ineficiência no desempenho operacional e na qualidade da formação de estudantes.

118. Foi, então, instituído o Programa de Eficiência da Gestão, por meio da Resolução 23/2020 do Conselho Nacional do Senai.

119. A resolução em questão estabeleceu diversos indicadores e determinou que cada Departamento Regional deveria elaborar Plano de Aprimoramento de Gestão a ser pactuado com o Departamento Nacional, para demonstrar as ações a serem implementadas com vistas à convergência dos seus resultados aos referenciais nacionais. O acompanhamento da execução desses planos compete ao Departamento Nacional, que está incumbido de alertar os regionais para os riscos de não se alcançar os resultados esperados, bem como de indicar os referenciais nacionais cumpridos e não cumpridos (art. 6º).

120. A partir de 2022, os regionais que forem identificados com desempenho insuficiente, por não terem alcançado os referenciais nacionais pactuados, terão que implementar algumas medidas. A reincidência no descumprimento por quatro vezes ensejará, inclusive, a intervenção nas administrações regionais, nos termos da resolução 23/2020.

121. **Assim, em que pese a proposta de não apresentação de medidas saneadoras aos departamentos regionais, propõe-se comunicar ao departamento nacional sobre o teor deste relatório e dos departamentos regionais que extrapolaram os limites de tolerância estabelecidos, em razão de sua competência para acompanhar os planos de aprimoramento de gestão de cada departamento regional.**

6. CONCLUSÃO

122. Este Acompanhamento teve como objetivo aplicar técnicas de análise de dados com vistas a avaliar as atividades desenvolvidas pelas unidades do Sistema S.

123. Após estudos do objeto e de trabalhos anteriores já realizados pelo TCU, foram definidas as variáveis de controle que seriam acompanhadas e seus respectivos limites de tolerância. As variáveis de acompanhamento verificadas foram:

- a) contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa;
- b) contratação de parentes de dirigentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S;
- c) grau de transparência das entidades do Sistema S de acordo com o Indicador de Transparência criado pelo TCU;
- d) itens formais exigidos pela IN-TCU 84/2020 a serem inseridos nas prestações de contas das entidades do Sistema S;
- e) custos médios hora-aluno no Senai;
- f) qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai; e
- g) percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total.

124. Em relação às variáveis de controle “itens formais exigidos pela IN-TCU 84/2020 a serem inseridos nas prestações de contas das entidades do Sistema S” e “percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total”, nenhuma entidade extrapolou os limites de tolerância estabelecidos, de modo que não foram detectados riscos ou irregularidades quanto a essas variáveis de controle.

125. No que se refere às variáveis de acompanhamento “grau de transparência das entidades do Sistema S de acordo com o Indicador de Transparência criado pelo TCU”, “custos médios hora-aluno no Senai” e “qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai”, apesar de algumas entidades terem extrapolado os limites estabelecidos, entendeu-se que as justificativas apresentadas pelas entidades foram aceitáveis, de modo que não serão propostas medidas saneadoras a essas entidades.

126. Em que pese a proposta da não apresentação de medidas saneadoras aos departamentos regionais, propõe-se comunicar ao departamento nacional do Senai sobre o teor deste relatório e dos departamentos regionais que extrapolaram os limites de tolerância estabelecidos em relação aos indicadores operacionais, em razão de sua competência de acompanhar os planos de aprimoramento de gestão de cada departamento regional, constante no art. 6º da Resolução 23/2020 do Conselho Nacional do Senai.

127. Já em relação à variável de controle “contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa”, foram constatadas 101 contratações irregulares, cabendo dar ciência às entidades do Sistema S que realizaram essas contratações que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram afronta os Regulamentos de Licitação e Contratos dessas entidades.

128. Dentre essas 101 contratações, foram feitas 29 contratações de empresas pertencentes a conselheiros ou suplentes das entidades. Assim, cabe dar ciência às entidades que contrataram empresas de conselheiros ou suplentes que a contratação de fornecedores por unidade do Sistema S, cujos sócios são membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais das entidades que as contrataram afronta os princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.

129. Por fim, no que se refere à variável de controle “contratação de parentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S”, foram constatadas 109 contratações irregulares, cabendo dar ciência às entidades do Sistema S acerca dessas situações.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

130. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) dar ciência ao Senac/DF, Senac/ES, Senac/MA Senac/MS, Senac/PR, Senac/RJ, Senac/RN, Senac/SC, Senac/SP, Sesc/DN, Sesc/AC, Sesc/AL, Sesc/AM, Sesc/BA, Sesc/CE, Sesc/ES, Sesc/MG, Sesc/PR, Sesc/RR, Sesc/RS, Sesc/SP, Sesc/TO, Senai/CE, Senai/MA, Senai/MG, Senai/MS, Senai/PA, Senai/PB, Senai/PI, Senai/PR, Senai/SC, Sesi/MG, Sesi/PR, Sesi/RN, Sesi/SC, Senar/BA, Senar/GO, Senar/MG, Senar/RS, Sebrae/AC, Sebrae/MG, Sebrae/PI, Sebrae/RJ, Sebrae/RS e Sescop/MS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram afronta os Regulamentos de Licitação e Contratos dessas entidades;

b) dar ciência ao Senac/DF, Senac/ES, Senac/MA Senac/MS, Senac/PR, Sesc/AM, Sesc/BA, Sesc/CE, Sesc/ES, Sesc/MG, Sesc/PR, Sesc/RS, Sesc/SP, Sesc/TO, Senai/PA, Senai/PI, Sesi/RN, Senar/BA, Sebrae/AC, Sebrae/RJ e Sebrae/RS, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais das entidades que as contrataram afronta os princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia;

c) dar ciência ao Sesc/AC, Sesc/AM, Sesc/AP, Sesc/CE, Sesc/DF, Sesc/ES, Sesc/GO, Sesc/MA, Sesc/MG, Sesc/PA, Sesc/PB, Sesc/PE, Sesc/PI, Sesc/PR, Sesc/RJ, Sesc/RN, Sesc/RO, Sesc/SC, Sesc/SE, Sesc/SP, Sesc/TO, Senac/AC, Senac/AM, Senac/AP, Senac/CE, Senac/DF, Senac/GO, Senac/MG, Senac/PA, Senac/PB, Senac/PE, Senac/PI, Senac/PR, Senac/RJ, Senac/RN, Senac/RO, Senac/SC, Senac/SE e Senac/SP, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a admissão de parentes até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados, afronta o art. 44 do Regulamento do Senac,

aprovado pelo Decreto 61.843/67, e o art. 44 do Regulamento do Sesc, aprovado pelo Decreto 61.836/67;

d) dar ciência ao Senar/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a Resolução 32/18/CD, que ratifica a Resolução 001/18/CD, aprovando o Regulamento de Contratação de Pessoal do Senar - Administração Central e das Regionais, veda a admissão, como empregados do Senar, parentes até o terceiro grau civil, em linha reta, colateral ou por afinidade do Presidente e dos membros titulares e suplente do Conselho Deliberativo e dos Conselhos Administrativos e dos Superintendentes, Diretores, Gerentes, Chefes de Departamentos e de Assessorias, Coordenadores e Supervisores de qualquer Unidade do Senar, no âmbito da Administração Central e das Administrações Regionais;

e) dar ciência ao Sesi/PB, Senai/PB, Sesi/PI, Senai/PI e Senat, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que é vedada a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculados ao sistema, em observância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S; e

f) comunicar ao Departamento Nacional do Senai sobre o teor deste relatório e dos departamentos regionais que extrapolaram os limites de tolerância estabelecidos para os indicadores de eficiência das entidades, em razão de sua competência para acompanhar os planos de aprimoramento de gestão de cada departamento regional.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de fiscalização contínua, na modalidade acompanhamento, realizada com o objetivo de aplicar técnicas de análise de dados com vistas a avaliar as atividades desenvolvidas pelas unidades do Sistema S.

2. O presente acompanhamento constitui o segundo ciclo da fiscalização contínua do Sistema S. O primeiro ciclo dessa fiscalização foi realizado entre 2019 e 2021, objeto do TC-034.018/2019-0, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, no qual se buscou aprimorar a sistemática de coleta de informações, visando a padronização e a qualidade de dados para a construção de uma base confiável. Assim, possibilitou-se aplicar técnicas de análise de dados para contribuir para o aperfeiçoamento do processo de planejamento de controle externo, com vistas a orientar a atuação da unidade técnica para ações de maior materialidade, risco e relevância.

3. No presente ciclo, já com dados estruturados e com a incorporação de informações referentes às atividades operacionais das entidades do Senai, foram analisados riscos que podem afetar as entidades no atingimento de seus objetivos.

4. Destaca-se que o Sistema S congrega mais de duzentas entidades, que possuem alto grau de heterogeneidade, seja entre os diversos sistemas ou dentro de cada um deles. Assim, a análise de dados surge como ferramenta essencial para realizar o acompanhamento mais eficiente e estruturado dessas entidades. Além disso, chama a atenção o elevado volume de recursos geridos por essas entidades. Conforme orçamentos aprovados para o exercício de 2020, esses recursos foram da ordem de R\$ 32,4 bilhões, dos quais R\$ 22,7 bilhões (70,06%) advindos de contribuições compulsórias. Por fim, a importância da presente fiscalização decorre também do relevante aspecto social representado pelas atividades de capacitação profissional e aos serviços relacionados à educação, lazer, desporto e assistência à saúde prestados aos trabalhadores assistidos por essas entidades.

5. O objeto da análise neste acompanhamento foram as entidades regionais e nacionais do Sistema S – Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social do Transporte (Sest), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar).

– Questões de auditoria –

6. Conforme apontado pela equipe de auditoria, com base nos resultados anteriores, o escopo da fiscalização foi delimitado levando em consideração os dados obtidos e a atual fase de governança de cada um dos sistemas relacionados a este acompanhamento.

7. Dessa forma, os trabalhos foram orientados pelas seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Foram contratadas empresas que pertencem a funcionários ou dirigentes das entidades do Sistema S que as contrataram?

Questão 2: Foram contratados funcionários pelas entidades do Sistema S que sejam parentes de dirigentes da entidade contratante?

Questão 3: As entidades do Sistema S possuem grau de transparência adequado?

Questão 4: As prestações de contas das entidades do Sistema S obedecem às instruções previstas no art. 8º da IN-TCU 84/2020?

Questão 5: Os departamentos regionais do Senai estão melhorando seus indicadores de eficiência?

– Resultados –

8. A partir das questões de auditoria e dos dados analisados, foram selecionadas variáveis de acompanhamento e os limites de tolerância adotados para cada uma delas. Uma vez ultrapassados esses limites, configura-se uma irregularidade. Com base nessa metodologia, verificou-se em relação às seguintes variáveis de acompanhamento selecionadas:

a) “itens formais exigidos pela IN-TCU 84/2020 a serem inseridos nas prestações de contas das entidades do Sistema S” e “percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total”: nenhuma entidade extrapolou os limites de tolerância estabelecidos, de modo que não foram detectados riscos ou irregularidades quanto a essas variáveis de acompanhamento;

b) “grau de transparência das entidades do Sistema S de acordo com o Indicador de Transparência criado pelo TCU”, “custos médios hora-aluno no Senai” e “qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai”: apesar de algumas entidades terem extrapolado os limites estabelecidos, entendeu-se que as justificativas apresentadas pelas entidades foram aceitáveis, de modo que não serão propostas medidas saneadoras;

c) “contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa” e “contratação de parentes de dirigentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S”, foram detectadas irregularidades que serão examinadas abaixo.

9. Foi apontado, ainda, que o impacto da pandemia de covid-19 sobre as atividades operacionais dos departamentos regionais do Senai impede uma conclusão assertiva sobre a responsabilidade dos gestores pela piora dos seus indicadores.

– Irregularidades –

10. Conforme acima apontado, foram detectadas irregularidades referentes à (1) contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa; e (2) contratação de parentes de dirigentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S. A seguir são descritas as situações verificadas na fiscalização que consubstanciam essas irregularidades.

11. Contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa.

11.1. Foram encontrados 102 casos de empresas contratadas que possuíam vínculo com empregados ou dirigentes das entidades do Sistema S contratantes, o que afronta o Regulamento de Licitações e Contratos das entidades do Sistema S. Dentre essas contratações, 55 casos foram admitidos como irregulares pelos próprios gestores. A maioria desses casos (45 deles), são contratações com valores inferiores a R\$ 10.000,00, normalmente realizadas por meio de processos de dispensa de licitação, nos quais teriam sido observadas apenas as propostas mais vantajosas, sem maior análise do quadro societário das empresas.

11.2. A equipe de fiscalização informa que foi detectada apenas uma situação, dentre essas 55 contratações, em que o valor pago superou R\$ 1 milhão. Nessa contratação, entretanto, observou-se que, diferentemente da grande maioria, a sua realização se deu por meio de pregão, o que mitigaria o risco envolvido. Apesar disso, a entidade informou que adotaria medidas para que a irregularidade não voltasse a ocorrer, bem como para a sua correção. Em razão dessas circunstâncias mitigadoras, a equipe de auditoria entende ser desnecessária medida específica para tratar do caso, considerando

suficiente dar ciência acerca da irregularidade atinente à contratação de empresas de dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S que contrataram essa empresa.

11.3. A unidade técnica aponta, ainda, que o controle de contratações de empresas em que sócios são dirigentes ou funcionários das entidades do Sistema S fará parte dos próximos ciclos da fiscalização contínua, de modo que será possível fazer um acompanhamento para verificar se as entidades mencionadas continuam a incorrer nas mesmas irregularidades quando for realizado cruzamento de dados mais recentes.

11.4. Foram constatados, ainda, dentre as 102 contratações acima mencionadas, 24 casos de contratação de empresas que possuíam em seu quadro societário membros do conselho ou suplentes das entidades do Sistema S que realizaram as contratações. Em relação a essas contratações, todavia, as entidades contratantes consideraram as contratações legais. Segundo as justificativas da maior parte dessas entidades, a vedação à contratação seria restrita a empresas de funcionários e dirigentes, não atingindo empresas de membros do conselho.

11.5. Conforme apontado pela equipe de fiscalização, entretanto, o Tribunal, por meio do Acórdão 11.516/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, exarou entendimento diferente, ao prolar a seguinte determinação ao Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado de Rondônia (Sesc/RO):

“9.3.2.3 abstenha-se de firmar contratos com empresas que detenham em seus quadros societários cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis, do comércio, patronais ou de empregados, em razão de tal prática possibilitar o surgimento de conflito de interesses e representar infração aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia.”

11.6. Em que pese o texto da determinação acima se referir a cônjuge, companheiro ou parente do presidente, ou dos membros do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais da entidade, é evidente que, com mais razão, a determinação alcance também os próprios membros dos Conselhos. Além disso, o Voto condutor da decisão tratou expressamente da contratação de empresa pertencente a um membro do Conselho Regional do Senac/RO.

11.7. Ante o exposto, a equipe de auditoria propõe dar ciência às entidades do Sistema S que realizaram as contratações de empresas contendo em seu quadro societário membros titulares ou suplentes do conselho daquelas entidades acerca da irregularidade.

11.8. Entendo, todavia, que a proposta de ciência comporta ajustes a fim de torná-la mais alinhada com a decisão anterior deste Tribunal, bem como ampliar a sua abrangência, uma vez que se trata de entendimento que deve ser de conhecimento geral. O primeiro deles diz respeito a estender o seu alcance ao cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais, tal como decidido no Acórdão 11.516/2016-TCU-2ª Câmara. O segundo ajuste é estender a ciência a todas as entidades objeto desta auditoria.

11.9. Sobre as demais contratações que apresentam a irregularidade, objeto desse tópico, a equipe de auditoria propõe dar ciência às entidades que as realizaram, levando em conta que, apesar de essas entidades terem considerado que essas contratações não seriam irregulares, as justificativas apresentadas não foram suficientes para confirmar a sua regularidade. Aponta, ainda, que a análise sobre a contratação de empresas cujo sócio é integrante de unidade do Sistema S continuará a ser executada nos próximos ciclos da fiscalização contínua. Assim, novo cruzamento de dados será feito e permitirá ao TCU acompanhar as entidades, tempestivamente, para avaliar se as medidas tomadas

foram suficientes para reduzir as irregularidades ou, caso contrário, adotar medidas mais enérgicas no caso de reincidência.

12. Contratação de parentes de dirigentes para ocupar os empregos nas entidades do Sistema S.

12.1. Na análise dos dados de empregados das entidades do Sistema S objeto da presente auditoria, foram constatadas inconsistências nos dados fornecidos pelas entidades, tais como o tipo de contrato firmado com o empregado e dados acerca dos dirigentes da entidade, que prejudicam a análise dos casos, considerando que a caracterização do nepotismo, em regra, está vinculada a nomeações para funções de confiança por parte de dirigentes, conforme apontado pela equipe de auditoria. Outra dificuldade enfrentada foi que grande parte das contratações analisadas são antigas, ocorridas quando vigentes normativos diversos dos atuais ou sem exigências de processos seletivos.

12.2. Apesar dessas limitações, foram identificados 1.370 casos de relação de parentesco entre empregados do Sistema S. Em que pese as situações de parentesco não representarem, por si só, irregularidades, os casos identificados foram levados ao conhecimento das respectivas entidades, considerando que essas informações poderiam ser úteis como indicadores de risco. Além disso, conforme avaliado, servem para que as entidades que apresentam percentuais mais elevados de casos em relação ao seu quantitativo de pessoal avaliem se os seus processos seletivos estão adequados, especialmente no que se refere à divulgação das vagas e aos critérios de seleção. Assim, foram identificados 270 casos em que ao menos um dos empregados relacionados foi desligado durante o exercício de 2021, sendo 73 após a disponibilização das situações para as entidades.

12.3. A equipe de auditoria aponta, ainda, que tendo em vista que a análise continuará a ser realizada na fiscalização contínua, será possível monitorar as novas contratações, as quais são informadas trimestralmente na tabela RH, e, eventuais indícios de irregularidades poderão ser avaliados tempestivamente. Uma vez que foi identificada a situação atual, a evolução de cada entidade quanto à contratação de empregados também poderá ser acompanhada na fiscalização contínua.

12.4. Dentre as entidades que realizaram contratações de empregados que são parentes de dirigentes, foi verificado que o Sesc, o Senac e o Senar possuem normativos que vedam a admissão de parentes, independentemente do processo de ingresso. Dessa forma, a equipe de auditoria propõe dar ciência às entidades desses sistemas onde foram verificadas as mencionadas contratações acerca da violação dos seus regulamentos.

12.5. Por fim, ao analisar a nomeação de parentes de dirigentes para o quadro de funções de confiança, o que, nos termos da jurisprudência assente do TCU, caracteriza a ocorrência de nepotismo nessas nomeações, foram constatadas nomeações irregulares no Sesi/PB, Senai/PB, Sesi/PI, Senai/PI e Senat.

12.6. Diante desses casos, considerando que as justificativas apresentadas não foram suficientes para afastar os indícios de irregularidades, a equipe de auditoria propõe, neste momento, dar ciência às mencionadas entidades acerca da inobservância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S. Destaca, ainda, que no próximo ciclo do acompanhamento será possível avaliar se essa medida foi suficiente para sanar as irregularidades ou, caso contrário, adotar medidas mais enérgicas.

– Outras informações –

13. No curso do presente acompanhamento foi avaliado o indicador de transparência, como objetivo de acompanhar o grau de transparência das entidades do Sistema S. Neste sentido, foi definida a variável de controle ‘grau de transparência das entidades do Sistema S’, de acordo com o Indicador

de Transparência criado pelo TCU em 2019. O mencionado indicador representa o percentual de atendimento às recomendações direcionadas às entidades do Sistema S por meio do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário.

14. A comparação dos indicadores apresentados no presente acompanhamento com aqueles obtidos na primeira avaliação realizada pela SecexTrabalho em 2019 mostra uma evolução para todas as entidades avaliadas. Nos casos do Sebrae, Senac, Senai e Sesi, foi verificado que as médias obtidas desse indicador se aproximaram de 100%, enquanto para o Senar, Sesc e Sescoop a média foi igual ou superior a 80%.

15. Outro item acompanhado na presente auditoria foram os indicadores de eficiência do Senai. O acompanhamento desses indicadores se deu por meio das seguintes variáveis de controle para os departamentos regionais do Senai:

a) custos médios hora-aluno no Senai;

b) qualidade da educação profissional ofertada pelas entidades regionais do Sistema Senai;

e

c) percentual de despesas das entidades regionais do Senai nas áreas finalísticas em relação à despesa total.

16. Nesta oportunidade, o parâmetro de comparação são os indicadores anteriores obtidos na auditoria operacional objeto do TC-022.523/2019-7. Para estabelecer os limites de tolerância, os departamentos regionais do Senai foram divididos em três categorias (A, B e C), de acordo com o desempenho observado na auditoria operacional. Os integrantes do grupo A foram os departamentos com melhores indicadores, os integrantes do grupo B foram os departamentos com indicadores medianos e os integrantes do grupo C foram os departamentos com indicadores em situação ruim.

17. Tendo em vista que os dados utilizados na auditoria operacional foram obtidos nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, enquanto os do presente acompanhamento são de 2020, há dois fatores a ser considerados como impactantes nas variáveis de controle: a inflação ocorrida no período e, principalmente, o impacto da pandemia de covid-19. Dessa forma, no estabelecimento dos limites de tolerância, para os departamentos situados no grupo A, aceitou-se uma piora de 30% nos indicadores; para os departamentos situados no grupo B, aceitou-se uma piora de 15% nos indicadores; e para os departamentos situados no grupo C, não foram aceitas reduções em seus indicadores.

18. A partir desse critério, a comparação das variáveis de controle aponta que os departamentos regionais do Senai PI, AM e AP, que já haviam sido classificados como departamentos de desempenhos insatisfatórios na auditoria operacional, apresentaram resultados ainda piores neste acompanhamento. Além disso, chama a atenção o caso do Senai/AC, que foi o departamento que apresentou maior variação negativa entre todos analisados. Nos demais departamentos, apesar das variações, não foram identificadas situações que demandassem atenção nesta oportunidade.

19. Quanto aos departamentos que apresentaram piora, a equipe de auditoria propõe o acolhimento das justificativas apresentadas, considerando a situação de excepcionalidade causada pela pandemia. Dessa forma, deixa de apresentar medidas saneadoras.

20. Em que pesem as ponderações da equipe, tenho dificuldade de aceitar as justificativas apresentadas pelos mencionados departamentos do Senai, considerando que os problemas por eles enfrentados foram de natureza geral, sem que tivessem, entretanto, o mesmo impacto nos demais departamentos analisados. Há que ser considerado, ainda, que no caso do Senai PI, AM e AP, esses departamentos já haviam apresentado os piores resultados por ocasião da auditoria operacional. Justificativas para essa piora, tais como a maior evasão dos alunos, em razão das dificuldades observadas nesses Estados do Norte e Nordeste quanto à adaptação ao ensino à distância, motivado

pela pandemia, também se mostram discutíveis, em razão de que em outras unidades das mesmas regiões não se observou o mesmo problema.

21. Apesar disso, foi apresentada a informação de que, em decorrência do Acórdão 1.277/2020-TCU-Plenário proferido na auditoria operacional, foi instituído o Programa de Eficiência da Gestão, por meio da Resolução 23/2020 do Conselho Nacional do Senai. Essa resolução estabeleceu diversos indicadores e determinou que cada Departamento Regional deveria elaborar Plano de Aprimoramento de Gestão a ser pactuado com o Departamento Nacional, para demonstrar as ações a serem implementadas com vistas à convergência dos seus resultados aos referenciais nacionais. Dessa forma, a partir de 2022, os departamentos regionais nos quais forem identificados desempenho insuficiente, por não terem alcançado os referenciais nacionais pactuados, terão que implementar algumas medidas. A reincidência no descumprimento por quatro vezes ensejará, inclusive, a intervenção nas administrações regionais.

22. Diante dessa informação, entendo que os próximos ciclos do acompanhamento poderão avaliar a eficácia dessa norma como meio da solução dos problemas ora detectados.

– Considerações finais –

23. Antes de concluir, louvo o trabalho de fiscalização realizado no âmbito da SecexDesenvolvimento, já que a metodologia adotada para o acompanhamento fundamentado em dados já mostra, a partir deste ciclo, o seu potencial quanto à evolução do controle em relação ao grande universo de entidades constituintes do Sistema S.

24. Este segundo ciclo do acompanhamento é efetivamente o primeiro em que se busca extrair dos dados obtidos das entidades do Sistema S os riscos que podem afetar as entidades no atingimento de seus objetivos. O primeiro ciclo teve como foco o aprimoramento da sistemática de coleta de informações, visando a padronização e a qualidade de dados para a construção de uma base confiável.

25. Nesta oportunidade, já foi possível se extrair da base de dados referente ao exercício de 2020 situações que apontam riscos a demandar das entidades ações corretivas, especialmente voltadas a se evitar a repetição das ocorrências. Este é o caso tratado nesta deliberação, referente à contratação de empresas fornecedoras, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram, bem como da contratação ou nomeação indevida de parentes de empregados. Além disso, foi possível, a partir dos indicadores de eficiência do Senai, detectar as unidades que apresentaram piora de desempenho, de forma a sinalizar ao Senai a necessidade de adoção de providências visando à melhoria do desempenho dessas unidades.

26. Por ser o primeiro ciclo em que se aplica a análise de dados das entidades do Sistema S, seria de se esperar, como ocorreu, o enfrentamento de algumas dificuldades e detecção de oportunidades de aprimoramento na realização da fiscalização, conforme informado a este Gabinete pela equipe de auditoria em reunião para apresentação do trabalho. Essa experiência sinaliza evoluções da fiscalização para os próximos ciclos do acompanhamento, permitindo não só a melhoria das análises ora realizadas, como a possível inclusão de detecção de novas tipologias de riscos no acompanhamento.

27. Cabe destacar que em reuniões realizadas em meu Gabinete na fase de aprovação da proposta de fiscalização, bem como na apresentação do planejamento da auditoria, manifestei à equipe o desejo de estender os objetivos propostos para que tratassem das seguintes situações de risco que têm surgido em processos de controle externo das entidades do Sistema S submetidos a este Tribunal:

a) relação entre entidades do Sistema S e entidades sindicais patronais, especialmente quanto ao rateio administrativo entre as entidades;

- b) repasse de recursos das entidades do Sistema S a outras entidades relacionadas, a exemplo dos repasses do Sesi/Senai ao IEL; e
- c) patrocínios realizados pelas entidades do Sistema S.

28. Por ocasião das reuniões de apresentação do planejamento da auditoria, bem como de apresentação dos trabalhos de fiscalização, a equipe de auditoria assinalou que essas questões já são tratadas em outros processos de fiscalização autuados no Tribunal. Além disso, quanto ao aspecto dos patrocínios, haveria necessidade de produção de conhecimentos para entender como o tema é tratado em cada sistema. Por essas razões, propõe que esses temas não sejam trazidos para o acompanhamento. Outro fator apontado é que a fiscalização dessas ocorrências poderia não se enquadrar nos objetivos da fiscalização contínua.

29. Em que pesem as informações da equipe de auditoria, e sem me descurar de que os processos específicos mencionados possivelmente venham a apresentar solução para as situações de risco relacionadas, entendo que, por se tratarem de problemas que tendem a se repetir, não se deveria, desde já, fechar questão quanto à não inclusão dessas avaliações em acompanhamentos futuros, especialmente pela abrangência dessa fiscalização sobre todo o Sistema S. Embora entenda não ser o caso, neste momento, de se expedir comando a respeito, a depender dos resultados alcançados nos processos apontados, considero que o possível acompanhamento desses fatores, ou parte deles, poderá ser reavaliado após o deslinde desses processos, caso se observe a possibilidade de complementação dos resultados obtidos por meio da fiscalização contínua.

30. Feitas essas considerações, acolho o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, com os ajustes de redação que entendo pertinentes, e também com a singela, porém de grande alcance, alteração quanto à ciência em relação à contratação de empresas fornecedoras com possível conflito de interesses em relação aos membros, efetivos e suplentes, das entidades integrantes do Sistema S.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de agosto de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 2007/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.976/2021-8.
- 1.1. Apensos: 018.750/2019-2; 018.747/2019-1; 034.018/2019-0; 039.755/2021-5; 018.752/2019-5; 018.749/2019-4; 018.748/2019-8; 018.746/2019-5
2. Grupo: I – Classe V - Assunto: Acompanhamento.
3. Responsável: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Unidades regionais e nacionais do Sistema S (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat, SESCOOP, Senar, Sebrae, ABDI, ApexBrasil e Embratur).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexDesenvolvimento.
8. Representação legal: Francisco Guilherme Braga de Mesquita (OAB/RJ 150.250) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Leticia de Oliveira Lourenço Gallo (OAB/MG 104.144), representando Departamento Regional do Sesi no Estado de Minas Gerais; Julio Cesar Victor Sarmento (OAB/PB 14.688) e outros, representando Departamento Regional do Senai no Estado da Paraíba; Jayme Benjamin Sampaio Santiago (OAB/DF 15.398) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Andrei Barbosa de Aguiar (OAB/CE 19.250), representando Departamento Regional do Sesi no Estado do Ceará; Eliziane de Souza Carvalho (OAB/DF 14.887), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Fabíola Pasini Ribeiro de Oliveira (OAB/DF 29.740) e outros, representando Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Andrei Barbosa de Aguiar (OAB/CE 19.250), representando Departamento Regional do Senai no Estado do Ceará; Adney Ferreira Gama (OAB/AM 4.170) e outros, representando Administração Regional do Sesc no Estado do Amazonas; Fabiano Augusto Martins Silveira (OAB/DF 31.440), representando Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional; Fabiano Augusto Martins Silveira (OAB/DF 31.440), representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização contínua, na modalidade acompanhamento, realizada com o objetivo de aplicar técnicas de análise de dados com vistas a avaliar as atividades desenvolvidas pelas unidades do Sistema S,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Senac/DF, Senac/ES, Senac/MA, Senac/MS, Senac/PR, Senac/RJ, Senac/RN, Senac/SC, Senac/SP, Sesc/DN, Sesc/AC, Sesc/AL, Sesc/AM, Sesc/BA, Sesc/CE, Sesc/ES, Sesc/MG, Sesc/PR, Sesc/RR, Sesc/RS, Sesc/SP, Sesc/TO, Senai/CE, Senai/MA, Senai/MG, Senai/MS, Senai/PA, Senai/PB, Senai/PI, Senai/PR, Senai/SC, Sesi/MG, Sesi/PR, Sesi/RN, Sesi/SC, Senar/BA, Senar/GO, Senar/MG, Senar/RS, Sebrae/AC, Sebrae/MG, Sebrae/PI, Sebrae/RJ, Sebrae/RS e SESCOOP/MS, que a contratação de fornecedores, por unidade do Sistema S, cujos sócios são dirigentes ou funcionários das entidades que as contrataram afronta os Regulamentos de Licitação e Contratos dessas entidades;

9.2. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a todas as unidades objeto da presente auditoria que a celebração de contratos com empresas que detenham em seus quadros societários membros, efetivos e suplentes, das entidades integrantes do Sistema S, ou cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais dessas entidades, bem como com dirigentes de entidades sindicais ou civis, do comércio, patronais ou de empregados, possibilita o surgimento de conflito de interesses, além de

representar infração aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia;

9.3. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Sesc/AC, Sesc/AM, Sesc/AP, Sesc/CE, Sesc/DF, Sesc/ES, Sesc/GO, Sesc/MA, Sesc/MG, Sesc/PA, Sesc/PB, Sesc/PE, Sesc/PI, Sesc/PR, Sesc/RJ, Sesc/RN, Sesc/RO, Sesc/SC, Sesc/SE, Sesc/SP, Sesc/TO, Senac/AC, Senac/AM, Senac/AP, Senac/CE, Senac/DF, Senac/GO, Senac/MG, Senac/PA, Senac/PB, Senac/PE, Senac/PI, Senac/PR, Senac/RJ, Senac/RN, Senac/RO, Senac/SC, Senac/SE e Senac/SP, que a admissão de parentes até o terceiro grau civil (afim ou consanguíneo) do Presidente, ou dos membros, efetivos e suplentes, do Conselho Nacional e do Conselho Fiscal ou dos Conselhos Regionais do Sesc ou do Senac, bem como de dirigentes de entidades sindicais ou civis do comércio, patronais ou de empregados, afronta o art. 44 do Regulamento do Senac, aprovado pelo Decreto 61.843/67, e o art. 44 do Regulamento do Sesc, aprovado pelo Decreto 61.836/67;

9.4. dar ciência ao Senar/MT, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que a Resolução 32/18/CD, que ratifica a Resolução 001/18/CD, aprovando o Regulamento de Contratação de Pessoal do Senar – Administração Central e das Regionais, veda a admissão, como empregados do Senar, parentes até o terceiro grau civil, em linha reta, colateral ou por afinidade do Presidente e dos membros titulares e suplente do Conselho Deliberativo e dos Conselhos Administrativos e dos Superintendentes, Diretores, Gerentes, Chefes de Departamentos e de Assessorias, Coordenadores e Supervisores de qualquer Unidade do Senar, no âmbito da Administração Central e das Administrações Regionais;

9.5. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Sesi/PB, Senai/PB, Sesi/PI, Senai/PI e Senat, que é vedada a nomeação, para o quadro de funções de confiança das entidades do Sistema S, de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, do presidente ou dos membros, efetivos e suplentes, dos órgãos colegiados dessas entidades, bem como de dirigentes de entidades civis ou sindicais, patronais ou de empregados, vinculados ao sistema, em observância aos princípios consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, especialmente os da moralidade, da impessoalidade e da isonomia, aplicáveis aos entes do Sistema S;

9.6. dar ciência, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ao Departamento Nacional do Senai, em razão de sua competência para acompanhar os planos de aprimoramento de gestão de cada departamento regional, que os departamentos regionais Senai/AC, Senai/AM, Senai/AP e Senai/PI extrapolaram negativamente os limites de tolerância estabelecidos para os indicadores de eficiência das entidades;

9.7. dar ciência deste Acórdão a todas as unidades objeto da presente auditoria;

9.8. determinar o encerramento do presente processo, com fundamento no art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 34/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/8/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2007-34/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral