



CONGRESSO NACIONAL

AVISO DO CONGRESSO NACIONAL

Nº 7, DE 2016

Encaminha cópia do Acórdão nº 699/2016, referente a auditoria de avaliação do nível de transparência das entidades do "Sistema S".

Aviso nº 248 de 2016-GP/TCU, na origem

DOCUMENTOS:

- AVISO Nº 248/2016
- ACÓRDÃO Nº 699/2016



NACIONAL

Aviso nº 248-Seses-TCU-Plenário

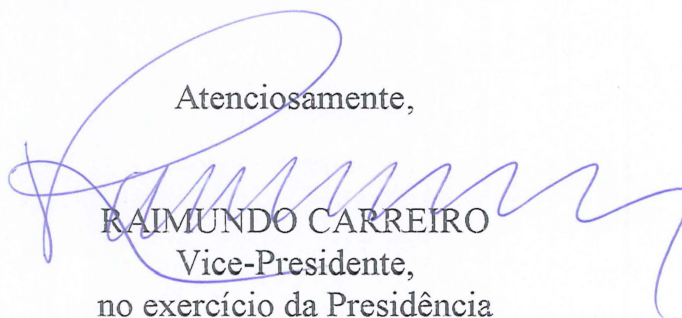
Brasília-DF, 31 de março de 2016.

Senhor Secretário,

Encaminho a Vossa Senhoria, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 699/2016 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 014.248/2015-8, na Sessão Ordinária de 30/3/2016, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Presidência serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,


RAIMUNDO CARREIRO
Vice-Presidente,
no exercício da Presidência

A Sua Senhoria, o Senhor
WALBINSON TAVARES DE ARAÚJO
Secretário da Comissão Mista de Planos, Orçamentos
Públicos e Fiscalização - CMO
Praça dos Três Poderes, Anexo II, Ala C, Sala 8 - Térreo
Brasília - DF

Prod

Rot.

ACÓRDÃO Nº 699/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.248/2015-8.
 - 1.1. Apensos: 020.584/2015-6; 019.699/2015-8; 021.731/2015-2; 022.112/2015-4; 022.117/2015-6; 018.183/2015-8; 018.158/2015-3; 018.163/2015-7.
2. Grupo I – Classe V - Assunto: Relatório de Levantamento.
3. Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional
4. Entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal:
 - 8.1. Douglas Wallison dos Santos (OAB/DF 14.632/E) e outros, representando Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional.
 - 8.2. Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF 26.291) e outros, representando Sesi - Serviço Social da Indústria - Departamento Regional do Estado de Minas Gerais.
 - 8.3. Eliziane de Souza Carvalho (OAB/SP 14.887) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central.
 - 8.4. Dolimar Toledo Pimentel (OAB/RJ 49.621) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional e Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional;
 - 8.5. Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 91.152), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional e Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria cujo objetivo foi avaliar o nível de transparência das entidades do “Sistema S” sob os seguintes aspectos: divulgação de dados sobre receitas e despesas; demonstrações contábeis; licitações; contratos; transferências de recursos a federações e confederações; e atendimento ao público em geral.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar às entidades do “Sistema S” regionais e nacionais (Senac, Senar, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, Sescoop) que divulguem amplamente nos seus respectivos sítios eletrônicos, de maneira centralizada, em cada um dos departamentos nacionais:

9.1.1. os orçamentos originais e executados nos mesmos moldes e nível de desagregação dos que são encaminhados aos ministérios supervisores para aprovação;

9.1.2. os documentos de aprovação dos orçamentos (portarias) e os orçamentos retificadores, quando houver;

9.1.3. as demonstrações contábeis, elaboradas, no que couber, de acordo com a NBC-T 16.6, assinadas pelos contadores responsáveis e com indicação dos nomes dos dirigentes;

9.1.4. as seguintes informações sobre os processos licitatórios em andamento e os recém finalizados, bem como os editais correspondentes: modalidade, natureza e descrição do objeto, data da abertura das propostas, critério de julgamento, data da homologação, resultado do certame, identificação dos licitantes, valores das propostas, registro dos recursos apresentados e respostas aos recursos, e situação da licitação (em execução, suspensão, concluída);

9.1.5. informações sobre os contratos celebrados, nos mesmos moldes que forem definidos para os relatórios de gestão;

9.1.6. informações sobre as atividades e vagas gratuitas nos cursos, indicando com clareza as gratuidades instituídas por decreto;

9.1.7. informações referentes às transferências de recursos, seja por convênio seja por qualquer outra forma de ajuste, com destaque para aquelas efetuadas para as federações e confederações empresariais, nos mesmos moldes que forem definidos para os relatórios de gestão;

9.1.8. informações sobre receitas e despesas das entidades, com a especificação de cada receita e despesa constante dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e a formação profissional, especialmente com relação à despesa detalhada por modalidade de licitação, nos moldes que serão definidos para os relatórios de gestão;

9.1.9. os valores mínimos e máximos de cada faixa salarial, o quantitativo de empregados em cada uma dessas faixas, e os critérios para a evolução na carreira, bem como os valores de gratificações que possam impactar na remuneração final dos empregados de acordo com o plano de cargos e salários;

9.2. recomendar a todas as entidades do “Sistema S”:

9.2.1. que estudem a possibilidade de disponibilizar, observando a autonomia regional de cada departamento, o acesso centralizado às informações e dados padronizados objeto destas recomendações, cuidando para que a periodicidade de atualização seja suficiente para mantê-los atuais;

9.2.2. que suas demonstrações contábeis sejam auditadas por auditores independentes;

9.2.3. que envidem esforços para a melhoria dos seus processos de controle, estudando a viabilidade da implantação de unidades de auditorias internas, sem perder de vista a autonomia regional de cada departamento, a fim de aprimorar a eficácia dos seus processos de gerenciamento de riscos, controle e governança;

9.2.4. que, a partir do estímulo e da orientação dos órgãos nacionais, aprimorem seus serviços de atendimento aos clientes/cidadãos, de forma a facilitar o acesso destes às informações e aos dados das entidades, prestando serviços por departamento, de forma presencial e remota;

9.2.5. que avaliem a viabilidade de instituição ou de aprimoramento, caso já existentes, de ouvidorias e de códigos de ética e de conduta, observando a autonomia regional de cada departamento, de forma a aprimorar os serviços de atendimento ao cidadão;

9.2.6. que fixem prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementação de sistemas de monitoramento e controle de prazos, de forma a aperfeiçoar a gestão dos serviços de atendimento prestados aos cidadãos;

9.3. determinar, por força do estabelecido na NBC T 16.1, às entidades do Senar e quaisquer outras entidades do “Sistema S” que ainda não o tenham feito, que, no prazo de um ano, contado da notificação dessa deliberação, adequem seus sistemas contábeis, de forma que

suas demonstrações contábeis sejam elaboradas, no que couber, com base na contabilidade aplicada ao setor público, seguindo os moldes exigidos pela NBC T 16.6, admitindo-se a utilização concomitante da contabilidade empresarial, se assim entender necessário e conveniente a entidade jurisdicionada.

9.4. determinar às entidades do “Sistema S” (Senac, Senar, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, SESCOOP), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe plano de ação a este Tribunal, previamente discutido com os atores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 e 9.2 deste acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade ou inviabilidade de implementação da recomendação alvitrada;

9.5. determinar à SecexPrevidência que:

9.5.1. apresente proposta à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), por meio da Diretoria de Normas e Gestão de Contas (Contas) da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), para discussão, avaliação e inclusão das seguintes informações nos relatórios de gestão e no Sistema e-Contas:

9.5.1.1. informações individualizadas das receitas e despesas, dos contratos, dos dados de remuneração de empregados e dirigentes e transferências das entidades do “Sistema S”, conforme leiaute estabelecido nos anexos XII a XVI (peça 124) dos autos;

9.5.2. monitore o cumprimento das determinações e recomendações constante dos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.4 deste acórdão;

9.6. dar ciência desta deliberação à Presidência do Congresso Nacional, à Comissão Mista de Orçamento e ao Senador Ataídes Oliveira ;

9.7. encerrar o processo e arquivar os autos.

10. Ata nº 10/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0699-10/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.248/2015-8 [Aposos: TC 020.584/2015-6, TC 019.699/2015-8, TC 021.731/2015-2, TC 022.112/2015-4, TC 022.117/2015-6, TC 018.183/2015-8, TC 018.158/2015-3, TC 018.163/2015-7]

Natureza: Relatório de Levantamento

Entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional

Interessados: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional

Representação legal: Douglas Wallison dos Santos (OAB/DF 14.632/E) e outros, representando Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Breno Luiz Moreira Braga de Figueiredo (OAB/DF 26.291) e outros, representando Departamento Regional do Sesi No Estado de Minas Gerais; Eliziane de Souza Carvalho (OAB/SP 14.887) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Dolimar Toledo Pimentel (OAB/RJ 49.621) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional e Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Cássio Augusto Muniz Borges (OAB/RJ 91152), representando Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional e Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional.

SUMÁRIO: AUDITORIA. TRANSPARÊNCIA. ENTIDADES DO ‘SISTEMA S’. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Adoto como relatório a instrução da SecexPrevidência (peça 127):

“INTRODUÇÃO

Deliberação

8. A presente fiscalização foi autorizada mediante Despacho do Ministro Weder de Oliveira, nos autos do TC 008.205/2015.

Visão Geral do Objeto

9. O objeto do presente processo é a avaliação do nível de transparência das entidades do Sistema 'S' em relação à divulgação de dados sobre receitas, despesas, demonstrações contábeis, licitações, contratos, entre outras, bem como ao atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange ao acesso à informação.

10. O chamado Sistema 'S' surgiu a partir do processo de industrialização ocorrido nos anos de 1940. Naquele período, um grande problema para as novas indústrias era exatamente a falta de mão de obra qualificada, daí a necessidade de uma organização que pudesse capacitar os trabalhadores disponíveis, a maioria deles agricultores sem instrução.

11. Assim foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/Senai (Decreto-Lei 4.048/1942), com a função de oferecer cursos profissionalizantes para os trabalhadores da indústria e financiado com recursos advindos de contribuição sobre a folha de pagamentos dos empregados das empresas filiadas à Confederação Nacional da Indústria (CNI). Essa entidade sindical foi incumbida de organizar e supervisionar as atividades do Senai.

12. Posteriormente, com a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/Senac (Decreto-Lei 8.621/1946), foi aplicado o mesmo modelo para a qualificação dos trabalhadores no comércio, área também em forte crescimento àquela época. Nesse caso, a nova entidade foi vinculada à Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC).

13. Ante a incapacidade do Estado de prover bons serviços de saúde, lazer e cultura, optou-se pela criação de novas entidades, o Serviço Social da Indústria/Sesi (Decreto-Lei 9.403/1946) e o Serviço Social do Comércio/Sesc (Decreto-Lei 9.853/1946), ligadas à indústria e ao comércio, respectivamente, para atender a essas necessidades.

14. Usando o mesmo modelo de organização e financiamento, foram criados o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas/Sebrae (originalmente um órgão público, foi transformado em Serviço Social Autônomo pelo Decreto 99.570/1990), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural/Senar (Lei 8.315/1991), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Senat (Lei 8.706/1993), Serviço Social do Transporte/Sest (Lei 8.706/1993), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo/Sescoop (Medida Provisória 1.715/98 e Decreto 3017/99), Agência de Promoção de Exportações do Brasil/Apex (Lei 10.668/2003), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial/ABDI (Lei 11.080/2004).

15. Quanto à vinculação à entidade sindical patronal, o Senai e o Sesi são supervisionados pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), o Senac e o Sesc são supervisionados pela CNC (Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo), o Senar pela CNA (Confederação Nacional da Agricultura), o Sest e o Senat pela CNT (Confederação Nacional de Transporte) e o Sescoop pela OCB (Organização das Cooperativas Brasileiras). Quanto ao Sebrae, não há uma vinculação direta a uma confederação, mas seu conselho deliberativo é constituído por representantes das principais confederações (CNI, CNC, CNA), bem como diversas outras entidades, como Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

16. Essas entidades possuem hoje, em sua maioria, uma estrutura complexa, com órgãos normativos, executivos e, às vezes, também fiscalizatórios. Os órgãos normativos são geralmente o conselho nacional, órgão deliberativo máximo com abrangência nacional, e os conselhos Regionais, com atuação limitada aos estados ou

ao Distrito Federal, conforme o caso. Os órgãos executivos (departamentos regionais) estão distribuídos por todo o território nacional, com unidades autônomas no Distrito Federal e em cada um dos estados. Há também um departamento nacional (administração central, no caso do Senar) que elabora diretrizes e programas nacionais e apoia os departamentos regionais na execução de suas atividades.

17. Seguindo essa estrutura, o Sesi, o Sesc, o Senac e o Senar possuem, cada um, 27 entidades regionais e um departamento nacional. Já o Senai, além desses 28, possui uma regional a mais, o Centro de Tecnologia da Indústria Química e Têxtil (Cetiq), com sede no Rio de Janeiro. Assim, as entidades que formam os sistemas mencionados (os quais são objetos dessa auditoria) totalizam 141.

18. Para o financiamento das atividades dos serviços sociais autônomos, criou-se um conjunto de contribuições parafiscais instituídas por diferentes leis. Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente. As receitas das contribuições ao Sistema 'S' são arrecadadas, em grande parte, pela Receita Federal do Brasil (RFB) que repassa os recursos às respectivas entidades, embora haja entidades que arrecadam essas contribuições diretamente. Ressalte-se, que a Constituição Federal prevê, em seu art. 240 e no art. 62 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a legitimação e a criação de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

19. Atualmente, as entidades do Sistema 'S' são classificadas como entes paraestatais não integrantes da Administração Pública, mas que prestam serviços considerados de interesse público. São entidade de direito privado, que administram recursos públicos, estando, assim, sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (art. 70, parágrafo único, da CF/88 e o art. 5º, inc. V, da Lei 8.443/92).

20. Nos últimos anos, o Sistema 'S' tem crescido de importância no cenário nacional, tanto no que concerne à sua atuação, mas também no que refere ao volume de recursos administrados. Considerando somente as entidades objeto desta auditoria (Senai, Senac, Sesi, Sesc, Senar), os recursos gerenciados pelas entidades somam R\$ 27.773.576.238,73, conforme os orçamentos aprovados para o exercício de 2015, dos quais R\$ 17.260.321.588,20 (62,15%) são recursos públicos (advindos de contribuição compulsória).

21. A alta materialidade das receitas dessas entidades, aliada à evolução da telemática e às recentes legislações que obrigam a divulgação de dados que antes eram restritos, impõem necessidade de uma maior transparência na divulgação de dados para fins de controle, tanto dos órgãos existentes para essa tarefa, como para a sociedade em geral.

22. Assim, a fim de avaliar de forma objetiva o nível de transparência dessas entidades, foi analisada a quantidade e qualidade dos dados divulgados pelas entidades do Sistema 'S', nos diversos aspectos que compõem o tema.

Objetivos e Questões de Auditoria

23. O principal objetivo da presente auditoria foi avaliar o nível de transparência das entidades que compõem os Sistemas Senai, Senac, Sesi, Sesc e Senar, a fim de compará-lo com as melhores práticas existentes hoje tanto na administração Pública quanto nas entidades privadas e propor alternativas viáveis para aprimoramento da questão.

24. Para poder avaliar a transparência, foram levantados diversos aspectos relevantes sobre o tema, de forma a abranger o maior número possível de variáveis de interesse para o controle e para a sociedade em geral. Dessa forma, considerando o

planejamento realizado, e a partir do objetivo desse trabalho, formularam-se as seguintes questões de auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 – A transparência está adequada em relação à publicidade dos orçamentos?

Questão 2 – A transparência está adequada em relação às demonstrações financeiras obrigatórias das entidades?

Questão 3 – A transparência está adequada em relação à publicidade das receitas e despesas?

Questão 4 – A transparência está adequada em relação às licitações realizadas pelas entidades?

Questão 5 – A transparência está adequada em relação aos contratos firmados pelas entidades?

Questão 6 – A transparência está adequada em relação à remuneração dos dirigentes e empregados das entidades?

Questão 7 – A transparência está adequada em relação aos cursos gratuitos oferecidos pelas entidades?

Questão 8 – A transparência está adequada em relação transferências entre as entidades do Sistema 'S' e as respectivas federações e confederações?

Questão 9 – Qual a sistemática das entidades para atendimento de demandas da sociedade e quais os instrumentos disponíveis para facilitar esse atendimento?

Metodologia e Limitações

25. Devido à abrangência do tema e da quantidade e complexidade de entidades a serem fiscalizadas, o presente levantamento de auditoria foi planejado para ser realizado por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada, com a coordenação da SecexPrevidência, atuando conjuntamente com as Secex-AP, Secex-MA, Secex-MG, Secex-RJ, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SC e Secex-TO.

26. Durante o início dos trabalhos, pesquisou-se o arcabouço jurídico relativo ao direito de acesso à informação e foram levantadas informações acerca da legislação, estrutura e funcionamento das entidades fiscalizadas.

27. Ainda no decorrer do período de planejamento, a equipe coordenadora discutiu internamente e com Controladoria Geral da União (CGU), a necessidade de obtenção de dados dessas entidades, com vistas a facilitar o controle interno e externo.

28. Foi realizada reunião de abertura dos trabalhos junto aos gestores dos Departamentos Nacionais do Senai/Sesi, do Senac e do Sesc e da Administração Central do Senar, a fim de apresentar a equipe e coletar informações gerais sobre a estrutura e o funcionamento das entidades.

29. Diante das informações obtidas, foi elaborada matriz de planejamento com o intuito de definir as questões a serem abordadas, as informações requeridas, os procedimentos de auditoria utilizados e os possíveis achados oriundos das questões levantadas.

30. No decorrer da fase de execução, solicitaram-se informações às entidades fiscalizadas para futuras comparações e avaliação da fidedignidade dos dados obtidos. Foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos para obter informações sobre as políticas e as estratégias de divulgação dos dados e atendimento aos cidadãos e sociedade em geral no que concerne ao acesso à informação.

31. Foi elaborado um questionário para avaliação dos dados divulgados, o qual foi aplicado por meio do software 'Lime Survey' a todas as 141 entidades do Senai, Senac, Sesi, Sesc e Senar.

32. Foram preparados os roteiros e formulários para avaliação das informações divulgadas pelas entidades. Esses papéis de trabalho foram aplicados pela equipe coordenadora nos departamentos nacionais e nas unidades federativas selecionadas (Distrito Federal, São Paulo e Paraíba), e também pelas equipes das regionais do TCU nos estados do Amapá, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

33. A partir dos dados obtidos, procedeu-se aos exames das informações divulgadas nos sítios eletrônicos das entidades, nos relatórios de gestão encaminhados ao Tribunal e nos dados encaminhados e às análises das informações coletadas pela equipe coordenadora e pelas equipes das unidades regionais do TCU.

34. Seguiu-se, então, as diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório.

35. No que se refere à manifestação dos gestores sobre o relatório, foi encaminhado aos gestores a versão preliminar do documento para avaliação e envio de comentários.

36. Cumpre salientar que não houve limitações aos trabalhos da equipe auditoria.

Volume de Recursos Fiscalizados

37. Conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 17.260.321.588,20, correspondente ao somatório das receitas de contribuições sociais descritas nos orçamentos das entidades fiscalizadas no exercício de 2015 (Fonte: Portarias do MTE e MDS de aprovação dos orçamentos das entidades do Sistema 'S').

Benefícios Estimados

38. Os benefícios estimados do presente trabalho são o aprimoramento da transparência das entidades fiscalizadas e a implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados e de atendimento às demandas dos cidadãos pelas entidades do Sistema 'S'.

39. O aperfeiçoamento da transparência, com divulgação de dados relevantes e confiáveis, facilitará o controle, tanto das entidades fiscalizatórias quanto da sociedade como um todo, possibilitando ainda uma crítica qualificada da gestão dos recursos públicos envolvidos.

3 – ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Introdução aos achados de auditoria

41. Para uma melhor compreensão da dimensão dos trabalhos dessa fiscalização e dos achados de auditoria, optou-se por descrever, nessa parte introdutória, a estrutura das entidades e uma revisão normativa em relação à transparência e o Sistema 'S'.

Estrutura do Sistema 'S'

42. Os Serviços Sociais Autônomos são entes paraestatais de cooperação com o Poder Público, não se enquadrando entre os órgãos da Administração Direta ou Indireta. Têm personalidade jurídica de Direito Privado, com incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa, e têm por finalidade realizar atividades sociais de interesse público.

43. No que se refere a sua estrutura, destaque-se, desde já, que tais entidades são muito diferentes entre si, tornando difícil qualquer forma de generalização.

Entretanto, tentaremos trazer nessa introdução as características comuns, para facilitar o entendimento do trabalho.

44. Como já foi dito anteriormente, as instituições do Sistema 'S' foram criadas a partir de meados da década de 1940, numa configuração federativa, com uma unidade central e unidades distribuídas por todos os estados da federação, além do distrito federal (ressalte-se que há exceções em relação esse tipo de estrutura, mas, no caso das entidades objetos dessa fiscalização, todos adotam esse mesmo modelo).

45. Essas entidades possuem órgãos com diferentes formas de atuação: os normativos, os executivos e, às vezes, os fiscalizatórios.

46. Senai, Senac, Sesi, Sesc e também o Senar possuem, como órgãos executivos, um departamento nacional (denominado, no caso do Senar, de administração central) e vários departamentos regionais, um em cada unidade federativa.

47. Os órgãos normativos também refletem essa estrutura federativa, com um conselho nacional com jurisdição em todo o país, e conselhos regionais, com jurisdição em cada uma das 27 unidades da federação.

48. Órgão de administração superior dessas entidades, o conselho nacional é presidido pelo presidente da confederação respectiva (CNI, CNC e CNA, conforme o caso) e integrado pelos representantes dos conselhos regionais, de órgãos públicos, entre outros. Esse conselho estabelece as diretrizes das administrações nacional e regionais em relação às atividades de aprendizagem, elabora o orçamento, homologa as contas dos departamentos nacional e regionais, autoriza convênios e acordos com órgãos internacionais de assistência técnica e estabelece as políticas de formação profissional.

49. Os conselhos regionais são órgãos de orientação, supervisão e controle; aprovam os planos dos departamentos e respectivos orçamentos; recebem, examinam e aprovam as prestações de contas e relatórios de atividades; decidem sobre os quadros de pessoal e articulam-se com os poderes públicos sobre questões relacionadas às suas áreas de atuação.

50. Já os órgãos fiscalizatórios não estão presentes em todas as entidades. Senai e Sesi não possuem conselhos de fiscalização em sua estrutura. Sesc, Senac e Senar possuem um conselho de fiscalização em nível nacional, atuando como órgão de deliberação coletiva de fiscalização orçamentária, contábil e financeira, responsável pelo exame das contas do departamento nacional e de todas as unidades regionais. Ressalte-se que o Senar conta, ainda, com conselhos fiscais regionais, com atuação restrita à regional respectiva.

51. Como órgãos executivos, as entidades possuem um departamento nacional (Administração Central no Senar) e departamentos regionais (superintendências regionais no Senar).

52. O departamento nacional (DN) é responsável pela coordenação das políticas e diretrizes nacionais de cada sistema, pela realização de estudos e pesquisas, pelo suporte aos departamentos regionais (DR) na execução de suas atividades, entre outras atribuições. Senai, Sesi e Senar têm seus DN localizados em Brasília, enquanto os DN do Senac e Sesc ficam no Rio de Janeiro.

53. Por fim, os DR são responsáveis pelas atividades finalísticas das entidades, ou seja, ações de aprendizagem, de lazer, cultura, etc. São unidades dotadas de certa autonomia para aplicar e elaborar ações, desenvolver e colocar em prática projetos de sua área de atuação. Sesc, Sesi e Senac possuem 27 DR, enquanto o Senai possui 28, uma vez que possui uma unidade autônoma extra, o Centro de Tecnologia da Indústria Química e Têxtil (Cetiqt).

54. Dessa forma, as entidades fiscalizadas nesse trabalho somam 141 unidades, as quais diferem entre si em vários aspectos. Cada um deles possui regramentos próprios e atuam de forma independente, principalmente no que concerne à divulgação de informações e relacionamento com o cidadão/cliente.

55. Quanto à forma de financiamento, essas entidades são beneficiárias das contribuições parafiscais, ou seja, tributos que incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria correspondente e se destinam a financiar atividades que visem ao aperfeiçoamento profissional e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores, em consonância com art. 240 da Constituição Federal de 1988.

Sistema 'S' e o Controle externo

56. A fiscalização desses recursos públicos teve o seu disciplinamento originário no art. 183 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe que 'As entidades e organizações em geral, de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma'.

57. Posteriormente, o Decreto 93.872/1986, artigo 149, definiu que os serviços autônomos prestarão contas de sua gestão, para julgamento pelo Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, a Lei 8.443/1992, Lei Orgânica do TCU, em seu artigo 5º, Inciso V, incluiu expressamente as entidades do Sistema 'S' na jurisdição do Tribunal.

58. Diante dos fatos já expostos, com o objetivo de mensurar a relevância de se ter mecanismos de transparência na gestão das despesas realizadas pelos serviços sociais autônomos, apresentam-se a seguir a previsão dos recursos geridos por essas Entidades para os exercícios de 2014 e 2015:

Tabela 1 – Receitas totais e oriundas de contribuições parafiscais.

Entidade	2015			2016		
	Receitas totais (R\$)	Receitas de Contribuição (R\$)	%	Receitas totais (R\$)	Receitas de Contribuição (R\$)	%
Sesi	7.808.795.351,58	5.225.603.764,29	66,92	7.120.890.389,54	4.625.833.837,22	64,96
Senai	7.735.627.514,15	3.930.902.398,91	50,82	6.109.038.153,74	3.500.318.396,51	57,30
Sesc	6.317.098.637,00	4.800.580.000,00	75,99	6.818.855.941,00	4.865.548.824,00	71,35
Senac	4.989.936.000,00	2.724.000.000,00	54,59	4.667.646.000,00	2.793.000.000,00	59,84
Senar	922.118.736,00	579.235.425,00	62,82	872.489.229,00	619.749.552,00	71,03
TOTAL	27.773.576.238,73	17.260.321.588,20	62,15	25.588.919.713,28	16.404.450.609,73	64,10

Fonte: Portarias do MTE e MDS de aprovação dos orçamentos das entidades do Sistema 'S'.

59. Como se vê, as unidades fiscalizadas têm uma previsão de arrecadação de 17,26 bilhões de reais para o exercício de 2015 e de 16,40 bilhões para 2016. A materialidade dos orçamentos indica a necessidade de adoção de medidas com vistas a dar transparência à execução orçamentária desses recursos públicos, de forma a viabilizar as ações de controle adequadas a cada um dos entes e a demonstrar para os contribuintes como esses recursos são gastos.

60. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Com base nesse preceito, cada vez mais, a sociedade brasileira vem reconhecendo a importância de um Brasil mais transparente, seja no âmbito federal, estadual, municipal ou de qualquer ente que administre recursos públicos.

61. Não se trata de uma linha de ação governamental, mas sim de um princípio assegurado pela Constituição Federal, que permite aos cidadãos a participação na

fiscalização da aplicação dos recursos públicos, exercendo concretamente o papel do controle social sobre as ações dos entes que gerem recursos advindos de tributos.

62. Assim, fica clara a necessidade de uma ampla transparência em relação a tudo que envolva a coisa pública, sejam as ações da Administração Pública stricto sensu ou de qualquer ente que utilize dos bens públicos.

63. Na busca pela transparência, o primeiro passo foi a implantação do Portal da Transparência do Governo Federal (www.portaldatransparencia.gov.br), o qual permite que o cidadão acompanhe e fiscalize, no âmbito da Poder Executivo Federal, como o dinheiro público está sendo utilizado. Essa iniciativa foi regulamentada pelo Decreto 5.842/2005.

64. O Portal da Transparência apresenta ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de milhões de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a Programas e Ações de Governo. Por meio das consultas disponíveis, é possível obter dados sobre gastos diretos do Governo Federal; transferências de recursos a Estados e Municípios; convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais; previsão e arrecadação de receitas; e servidores do Governo Federal. Além disso, relaciona as empresas que sofreram sanção pela Administração Pública Federal e também por Estados brasileiros, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS.

65. O passo seguinte em direção ao alcance da transparência das ações de governo foi a Lei de Acesso à Informação (LAI). A Lei 12.527/2011, regulamentada pelo Decreto 7.724/2012, normatizou o direito constitucional de acesso às informações públicas, criando mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades.

66. No parágrafo único do artigo 1º da mencionada Lei, foi definido o rol de órgãos e entidades subordinados à referida Norma, conforme se transcreve a seguir:

I - os Órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Município.

67. Além dos órgãos e entidades elencados anteriormente, o art. 21 referendou que as disposições da Lei, aplicam-se, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

68. Uma vez que o Sistema 'S' recebe e administra recursos públicos e desenvolve ações de interesse público, faz-se importante a divulgação das informações públicas geridas por essas entidades. Assim, para melhor entendimento da problemática associada a essa divulgação, apresenta-se o histórico relacionado à transparência das contribuições para-fiscais recebidas por essas entidades.

Transparência no Sistema 'S'

69. De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, os princípios da governança corporativa são a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Tais princípios e boas práticas aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de

controle. Ao definir o princípio básico da transparência, o mencionado documento afirma que:

Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

70. Para o caso do Sistema 'S', que é financiado basicamente com recursos públicos, a transparência ultrapassa o simples 'desejo de informar', tornando-se um dever para com a população que financia indiretamente o funcionamento dessas entidades.

71. A transparência nos gastos de recursos públicos deve ser vista como o principal mecanismo que possibilita o controle social e do governo. Em contraposição a essa situação, historicamente, as informações divulgadas pelo Sistema 'S' relacionadas à gestão dos recursos financeiros recebidos por meio das contribuições parafiscais, embora atendam estritamente aos dizeres legais, não têm um nível de detalhamento suficiente para permitir o controle social e externo.

72. Como um processo de avanço no fornecimento de informações, e reconhecendo a necessidade de transparência para o Sistema 'S', a partir de 2009, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passou a incluir em seus dispositivos a determinação de que essas entidades divulgassem, periodicamente, pela internet, dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das contribuições, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

73. A cada ano que passa, a LDO vem exigindo mais informações ao Sistema 'S'. A LDO 2015 (Lei 13.080, de 02/01/2015), vigente no período da auditoria, apresentou os seguintes termos com relação à transparência para os serviços sociais autônomos:

‘Art. 130. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na Internet, em local de fácil visualização:

I - os valores arrecadados com as referidas contribuições, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente pelas entidades;

II - as demonstrações contábeis consolidadas da cada entidade;

III - a distribuição da despesa por região geográfica, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional; e

IV - a estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

Parágrafo único. As entidades previstas no caput divulgarão também seus orçamentos de 2015 na Internet.’

74. Ressalte-se que, em 30/12/2015, foi editada a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (13.242/2015) que não trouxe grandes alterações para o texto da lei anteriormente citada. O art. 135 da nova LDO, equivalente ao art. 130 da LDO 2015, inovou nos incisos II, III e na criação de um novo parágrafo:

‘Art. 135. (...)

II - as demonstrações contábeis;

III - a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional; e (...)

§ 1º As entidades previstas no caput divulgarão também seus orçamentos de 2016 na internet.

§ 2º As informações disponibilizadas para consulta nos respectivos sítios eletrônicos devem permitir a gravação, em sua integralidade, de relatórios de planilhas, em formatos eletrônicos abertos e não proprietários.'

75. As alterações foram pequenas, mas já demonstram um avanço no aperfeiçoamento da transparência das entidades. Tais alterações serão discutidas com maiores detalhes na conclusão deste trabalho.

76. Vale mencionar ainda, em relação aos normativos que ampliam a transparência do Sistema 'S', a ação do Ministério do Trabalho e Emprego, órgão supervisor dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA). O MTE, por meio das Portarias/MTE 2.048, 2.049, 2.050, 2.051 e 2.052, de 30/12/2014, que aprovaram os orçamentos para 2015, bem como as Portarias/MTPS 273, 274, 275, 276 e 277/2015, de 30/12/2015, que aprovaram os orçamentos de 2016 das entidades do SNA, foi além da simples aprovação burocrática e determinou a disponibilização da execução orçamentária aprovada para o exercício em comento na rede mundial de computadores, contribuindo, assim, sobremaneira para a melhoria da divulgação das informações orçamentárias.

77. Feita essa introdução, passaremos aos achados de auditoria. Antes, porém, vale ressaltar que a metodologia utilizada envolveu o envio de questionário às 141 entidades fiscalizadas que responderam a diversas questões sobre o conteúdo dos seus sítios eletrônicos, bem como sobre o sistema para atendimento às demandas por informação/documentos dos cidadãos. Também foram solicitadas, no início de auditoria, uma série de dados sobre licitação, contratos, recursos humanos e transferências para federações e confederações.

78. A preocupação com a fidedignidade dos dados demandou ações específicas envolvendo as equipes de coordenação e das regionais do TCU, que juntas, avaliaram as informações fornecidas pelos departamentos nacionais e pelas unidades do Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

79. Para os dados do questionário, foi promovida uma verificação in loco, em que as equipes do TCU compararam as respostas dadas pelos gestores com o conteúdo disponibilizado nas páginas eletrônicas das entidades.

80. Em relação aos dados de licitação, contratos, recursos humanos e transferências, as equipes de auditoria verificaram a veracidade dos dados solicitados previamente, no começo da auditoria, com os dados reais constantes dos documentos fornecidos posteriormente às equipes.

81. Destaque-se, por fim, que, nesse trabalho, houve um esforço de padronizar as ações de auditoria para que os diversos sítios eletrônicos, os relatórios de gestão, e demais informações advindas de todas essas entidades fossem avaliadas de forma homogênea, para obtenção de resultados consistentes e elaboração de propostas realistas com vistas ao aprimoramento da transparência do Sistema 'S'.

3.2. Orçamentos

82. A divulgação dos orçamentos das entidades foi avaliada considerando o art. 130 da Lei 13.080/2015.

‘Art. 130. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização:

(...)

Parágrafo único. As entidades previstas no caput divulgarão também seus orçamentos de 2015 na internet.’

83. Também serviram como parâmetro para as análises desse tópico as Portarias/MTE 2.048, 2.049, 2.050, 2.051 e 2.052, de 30/12/2014, que aprovaram os orçamentos para 2015 das entidades do SNA e determinou a disponibilização na rede mundial de computadores da execução orçamentária aprovada para o exercício.

84. Dados dos questionários aplicados às 141 entidades fiscalizadas indicam que a quase totalidade das entidades publica seus orçamentos.

Tabela 2 – Respostas dos gestores sobre orçamentos.

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
No site da entidade, há divulgação do orçamento do exercício?	94,4%	5,6%	8,3%
Há a publicação do orçamento executado?	97,2%	2,8%	16,7%
Há a publicação do documento datado e assinado de aprovação do orçamento?	18,3%	81,7%	20,8%
No site da unidade, há alguma ferramenta de pesquisa disponível para consulta de dados do orçamento?	38,0%	62,0%	43,8%
No site da unidade, há a possibilidade de gravação de relatórios de dados do orçamento?	53,5%	46,5%	39,6%
No site, as informações são atualizadas trimestralmente (ou menos)?	87,0%	13,0%	-

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (departamentos nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

85. De acordo com os dados encaminhados pelos gestores, 94,4% das entidades fiscalizadas divulgam nos seus sítios eletrônicos os orçamentos anuais aprovados. Conforme os mesmos dados, porcentagem ainda maior publica os orçamentos executados trimestralmente (97,2%).

86. Para verificar a fidedignidade da informação prestada pelos gestores das entidades, as equipes do TCU verificaram na página de parte das entidades (departamentos nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG) a existência dos dados informados. Os resultados desse teste são apresentados na coluna ‘Divergências’ da Tabela 2, acima.

87. Destaca-se a grande porcentagem de divergências ligadas às ferramentas de pesquisas e gravação de dados, nos percentuais de 43,8% e 39,6%. Há que se observar que essas divergências não devem, a princípio, ser interpretadas como envio intencional de dados errôneos para omitir ou falsear a realidade. Elas podem ter diversas causas, como falhas de digitação, interpretação equivocada pelas entidades do que se deseja, entre outros. O objetivo desse relatório é simplesmente apontar que há falhas nesses dados e que as entidades precisam aprimorar seus processos de resposta aos órgãos de controle, melhorando a qualidade dos dados apresentados, e evitando que esses erros voltem a acontecer.

88. Ressalte-se que, embora divulguem os dados principais dos orçamentos (aprovado e executado), parte das entidades não publica a portaria de aprovação do orçamento pelo ministério vinculador. Apesar de essa publicação não ser obrigatória, é

importante que o cidadão em geral tenha conhecimento de que o orçamento da entidade foi analisado e aprovado pelo órgão governamental responsável.

Os orçamentos publicados nos sítios eletrônicos das entidades não trazem o detalhamento adequado

Situação encontrada

89. Na avaliação dos orçamentos disponíveis nas páginas da internet, ficou evidenciado que a publicação se dá num nível de agregação muito alto, não permitindo qualquer tipo de análise sobre como são gastos os recursos públicos recebidos.

90. A título de exemplo, apresentamos na figura a seguir a forma de detalhamento dos orçamentos da Administração Central do Senar. Ressalte-se que esse é um padrão seguido por praticamente todas as entidades fiscalizadas, as quais fazem a divulgação com esse mesmo grau de agregação.

Figura 1 – Detalhamento dos orçamentos, conforme publicados pelas entidades na internet (no caso o orçamento da Administração Central do Senar).

Receita

Receita por Natureza	Previsto/Ano	Previsto 1º Trimestre	Realizado	%
Contribuição	60.992.303,00	15.248.075,75	11.913.229,31	78,13
Serviços	0,00	0,00	0,00	-
Patrimoniais	3.623.279,00	905.819,75	1.006.413,72	111,11
Outras	54.314.878,00	13.578.719,50	4.615.972,92	33,99
Total	118.930.460,00	29.732.615,00	17.535.615,95	58,98

Despesas

Despesa/Natureza	Previsto	Previsto 1º Trimestre	Executado	%
Pessoal	17.988.979,00	4.497.244,75	3.724.765,80	82,82
Serviços	51.811.009,71	12.952.752,43	8.228.806,68	63,53
Investimentos	760.860,00	190.215,00	51.452,44	27,05
Outros	48.369.611,29	12.092.402,82	4.874.771,93	40,31
Total	118.930.460,00	29.732.615,00	16.879.796,85	56,77

91. Observa-se que as receitas e despesas estão agregadas em 4 grupos, fazendo que qualquer tipo de análise sobre a forma de arrecadação própria ou dos gastos das entidades seja infrutífera.

92. Por outro lado, os orçamentos aprovados pelos órgãos responsáveis (ver Portarias Portarias/MTE 2.048, 2.049, 2.050, 2.051 e 2.052, de 30/12/2014, e Portarias/MDS 134, 135 e 136 de 24/12/2014, peça 79) apresentam níveis de detalhamento muito maiores, permitindo diversas análises sobre a composição das receitas e despesas das entidades, como se vê na figura a seguir.

Figura 2 – Detalhamento dos orçamentos, conforme aprovados pelos ministérios supervisores (no caso, o orçamento consolidado do Senar, Anexos I e III da Portaria/MTE 2.050/2014).

ANEXO - I

RECEITA

Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego

Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural / SENAR

		R\$ 1.00
Código	Especificação	Valor
1000.00.00	RECEITAS CORRENTES	904.556.298
1200.00.00	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	579.235.425
1210.00.00	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	579.235.425
1210.39.00	CONTRIBUIÇÃO PARA O SENAR	530.451.746
1300.00.00	RECEITA PATRIMONIAL	39.491.085
1310.00.00	RECEITAS IMOBILIÁRIAS	185.000
1311.00.00	ALUGUEIS	185.000
1320.00.00	RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS	38.798.485
1321.00.00	JUROS DE TÍTULOS DE RENDA	38.798.485
1390.00.00	OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS	507.600
1600.00.00	RECEITAS DE SERVIÇOS	8.612.000
1600.16.00	SERVIÇOS EDUCACIONAIS	8.612.000
1700.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	170.895.368
1730.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	84.603.360
1730.01.00	RADI	48.783.679
1730.02.00	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS	84.603.360
1760.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVENIOS	86.292.008
1760.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVENIOS	86.292.008
1900.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	106.322.420
1910.00.00	MULTAS E JUROS DE MORA	130.000
1910.01.00	MULTAS E JUROS DE MORA	130.000
1920.00.00	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	1.690.511
1921.00.00	INDENIZAÇÕES	155.000
1922.00.00	RESTITUIÇÕES	1.535.511
1990.00.00	RECEITAS DIVERSAS	104.501.909
1990.98.00	OUTRAS RECEITAS EVENTUAIS	37.593.481
1990.99.00	OUTRAS RECEITAS	66.908.428
2000.00.00	RECEITAS DE CAPITAL	17.562.438
2200.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS	372.938
2210.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS	337.938
2220.00.00	ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	35.000
2400.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	0
2500.00.00	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	17.189.500
2590.00.00	OUTRAS RECEITAS	17.189.500
TOTAL		922.118.736

ANEXO - III
DETALHAMENTO DAS AÇÕES
Órgão: Ministério do Trabalho e Emprego
Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural / SENAR

					R\$ 1,00		
Funcional	Programática			Programa/Ação/Produto	Valor	Grupo de Desp	Detalhamento do Valor
11	122	0750	8701	Manutenção de Serviços Administrativos	53.804.859	1 3 4 5	0 40.705.499 13.099.360 0
11	122	0750	8711	Gestão Administrativa	6.252.543	1 3 4 5	0 6.252.543 0 0
11	122	0750	8715	Assistência Financeira a Entidades	14.302.837	1 3 4 5	0 14.302.837 0 0
11	122	0750	8777	Pag. de Pessoal e Encargos Social e Trab	55.345.643	1 3 4 5	53.244.040 2.101.603 0 0
11	128	0801	8718	Capacitação de Recursos Humanos	3.675.034	1 3 4 5	20.900 3.654.134 0 0
11	131	0253	8719	Divulgação de Ações Institucionais	21.338.319	1 3 4 5	300.000 21.038.319 0 0
11	212	0681	8753	Contribuição a Organismos Internacionais	24.000	1 3 4 5	0 24.000 0 0
11	301	0100	8703	Assist. Médica e Odonto. a servidores, emp	3.658.148	1 3 4 5	182.000 3.476.148 0 0
11	306	0100	8705	Auxílio-Alimentação a Servidores e Emp	3.985.864	1 3 4 5	340.600 3.645.264 0 0
11	331	0100	8706	Auxílio-Transporte aos Servidores e Emp	1.244.670	1 3 4 5	35.400 1.209.270 0 0
11	331	0100	8707	Assistência Social a Servidores	831.098	1 3 4 5	4.000 827.098 0 0
11	331	0108	8788	Promoção Social Rural	102.598.505	1 3 4 5	17.146.005 82.556.583 2.895.917 0
11	333	0101	8729	Qualificação Profissional Agrop Agroind	651.003.692	1 3 4 5	98.210.375 514.332.268 38.461.049 0
11	366	0108	8772	Cursos de Alfabetização	4.053.524	1 3 4 5	0 4.053.524 0 0
Total					922.118.732		922.118.730

93. Assim, não se vislumbra uma justificativa para que a divulgação nos sítios das entidades se dê no nível de agregação atual, devendo ser adotado, na divulgação nas páginas eletrônicas, um nível de detalhamento que permita uma análise das receitas e despesas das entidades.

Algumas entidades não publicam nos sítios eletrônicos os orçamentos aprovados pelos ministérios vinculadores

94. Na análise das páginas eletrônicas dos departamentos nacionais das entidades fiscalizadas, foi observado que Sesi, Senai, Sesc e Senac publicam as Portarias de aprovação dos orçamentos respectivos para o exercício vigente, juntamente com a íntegra dos orçamentos aprovados.

95. Algumas entidades, como o Sesc e o Senac, publicam, ainda, os orçamentos retificadores, que também são encaminhados para aprovação pelo Ministério.

96. Essa boa prática não é, entretanto, seguida pelas entidades do Senar, que publicam somente os orçamentos previstos e executados trimestralmente, dificultando a visão do orçamento como um todo.

Critério de auditoria

97. Princípio da transparência. Art. 130, parágrafo único, da Lei 13.080/2015; Portarias/MTE 2.048, 2.049, 2.050, 2.051 e 2.052, de 30/12/2014, e Portarias/MTPS 273, 274, 275, 276 e 277/2015, de 30/12/2015. Orçamentos encaminhados para aprovação pelos ministérios supervisores. Boa prática encontrada nos sítios eletrônicos dos departamentos nacionais do Sesi, Senai, Sesc e Senac.

Evidências

98. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Orçamentos encaminhados para aprovação pelos ministérios supervisores.

Conclusão

99. De uma forma geral, a grande maioria das entidades publica seus orçamentos nos seus sítios eletrônicos na internet. São publicados os orçamentos aprovados e os executados trimestralmente, por força de determinações contidas nas portarias de aprovação dos orçamentos pelo ministério vinculador.

100. Os departamentos nacionais publicam, ainda, além dos seus orçamentos próprios, os orçamentos consolidados por sistema, de forma a produzir uma visão geral da estrutura de receitas e despesas da entidade no exercício.

101. Foram verificadas algumas falhas no que diz respeito ao nível de agregação em que são divulgadas as informações orçamentárias. Também se observou que algumas entidades não publicam os documentos de aprovação dos orçamentos. Tais falhas devem ser alvo de recomendação às entidades para melhoria da qualidade das informações prestadas.

Proposta de encaminhamento

102. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema 'S':

a.1) a divulgação nos seus sítios eletrônicos dos orçamentos originais e executados no mesmo nível de desagregação dos orçamentos encaminhados para aprovação pelos ministérios responsáveis;

a.2) a divulgação nos seus sítios eletrônicos do documento de aprovação pelos ministérios responsáveis e dos orçamentos retificadores, quando houver.

3.3. Demonstração Contábeis

103. Para fins de atendimento aos usuários da informação contábil, as entidades deverão apresentar suas demonstrações contábeis (também usualmente denominada demonstrações financeiras) de acordo com as normas regulamentares do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

104. Segundo o Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon), na Norma e Procedimento de Contabilidade 27 (NPC 27), as demonstrações contábeis são uma representação monetária estruturada da posição patrimonial e financeira em determinada data e das transações realizadas por uma entidade.

105. O objetivo das demonstrações contábeis de uso geral é fornecer informações sobre a posição patrimonial e financeira, o resultado e o fluxo financeiro de uma entidade, que são extremamente úteis para o controle social dos recursos públicos utilizados por essas entidades.

106. Antes de entrarmos no quesito da transparência das demonstrações contábeis das entidades fiscalizadas, vale contextualizar as normas contábeis aplicáveis às entidades dos serviços sociais autônomos.

107. A Lei 12.249/2010, que alterou o art. 6º do Decreto-Lei 9.295/1946, passou para o Conselho Federal de Contabilidade, entre outras, as atribuições de regular acerca dos princípios contábeis e de editar Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC) de natureza técnica e profissional, sendo essas normas de observância obrigatória a todas as unidades que se utilizam de regras contábeis.

108. As demonstrações contábeis das entidades dos Serviços Sociais Autônomos são elaboradas de acordo com as Resoluções do CFC 1.128 e 1.133, ambas de 2008, que aprovaram a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 16.1 e 16.6, respectivamente.

109. A NBC T 16.1 incluiu, no item 8 (a), os serviços sociais no campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, conforme segue:

‘8. As entidades abrangidas pelo campo de aplicação devem observar as normas e as técnicas próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, considerando-se o seguinte escopo:

(a) integralmente, as entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais; (grifo nosso)’

110. A NBC T 16.6 dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

111. No contexto da transparência pública, a NBC T 16.6 define, em seu item 11, que a divulgação das demonstrações contábeis e de suas versões simplificadas para a sociedade compreende, entre outras, as seguintes formas:

‘(a) publicação na imprensa oficial em qualquer das suas modalidades;

(b) remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e a conselhos representativos;

(c) a disponibilização das demonstrações contábeis para acesso da sociedade em local e prazos indicados;

(d) disponibilização em meios de comunicação eletrônicos de acesso público (grifo nosso).’

112. Vale ressaltar que, ao contrário das entidades nacionais e regionais do Sesc/Senac e Sesi/Senai, as entidades do Senar não elaboram as demonstrações contábeis fundamentadas na NBC T 16.6. As demonstrações contábeis dessas entidades são elaboradas conforme a Lei 6.404/1976, contemplando os efeitos das alterações trazidas pela Lei 11.638/2007 e Lei 11.941/2009.

113. Questionada a respeito, a Administração Central do Senar informou que utiliza a contabilidade comercial fundamentada na Resolução CFC 1.409/2012 e Resolução 039/2010 do Conselho Deliberativo do Senar.

114. A Resolução CFC 1.409/2012 estabelece critérios e procedimentos específicos de avaliação, de reconhecimento das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e as informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas de entidade sem finalidade de lucros. Da leitura do conteúdo e do campo de aplicação da norma, não se vislumbra qualquer fundamento para a utilização desse modelo de escrituração para as unidades do Senar.

115. Como a NBC T 16.1 é norma específica e é taxativa ao delimitar o campo de aplicação da norma aos serviços sociais autônomos, ficam, assim, todas as entidades do Sistema 'S', inclusive o Senar, obrigadas à utilização da referida norma.

116. Dessa forma, é necessário que as entidades que ainda não adotaram as regras da NBC T 16.1 adequem seus sistemas contábeis às normas vigentes sobre o tema.

Algumas entidades não publicam ou publicam de forma insuficiente e/ou inadequada as demonstrações contábeis

117. Com relação às regras de transparência das demonstrações contábeis previstas pelo item 11 da NBC T 16.6, não se verificou o cumprimento do item (a), no que se refere à publicação na imprensa oficial.

118. Em relação ao item (b), as entidades dos serviços sociais autônomos encaminham anualmente as demonstrações anexas aos relatórios de gestão das entidades. No entanto, algumas inconsistências foram verificadas na análise do conteúdo desses relatórios, a saber:

Tabela 3 – Dados sobre a publicação das demonstrações contábeis no relatório de gestão.

Questões	Sim	Não
a) A entidade publica o Balanço Patrimonial no relatório de gestão?	96,5%	3,5%
b) A entidade publica a Demonstração de Variação Patrimonial (DVP) no relatório de gestão?	80,1%	19,9%
c) A entidade publica o Balanço Orçamentário no relatório de gestão?	83,0%	17,0%
d) A entidade publica o Balanço Financeiro no relatório de gestão?	79,4%	20,6%
e) A entidade publica a Demonstração do Fluxo de Caixa no relatório de gestão?	68,8%	31,2%
f) A entidade publica a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) no relatório de gestão?	27,7%	72,3%
g) Há notas explicativas às demonstrações contábeis da unidade?	92,2%	7,8%
h) Há relatório da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis?	51,8%	48,2%
i) Há informações sobre a adoção de critérios e procedimentos estabelecidos pelas NBC T 16.9 e NBC T 16.10, para tratamento contábil da depreciação, da amortização e da exaustão de itens do patrimônio?	76,6%	23,4%
j) Há demonstrações contábeis consolidadas de todo o sistema, nos relatórios de gestão dos departamentos nacionais do Sistema 'S'?*	60,0%	40,0%
k) Há conselho fiscal na entidade?	21,3%	78,7%
l) Há comitê de auditoria na entidade**?	0,7%	99,3%
m) Há unidade de auditoria interna ou de controle interno na entidade?	16,3%	83,7%

Fonte: TCU – Relatórios de Gestão do exercício de 2014.

*Refere-se apenas aos departamentos nacionais (5 entidades).

**Todos os gestores informaram 'não'. Somente nos comentários ao gestor, foi informado que o Senac/MG possui esse tipo de órgão.

119. Preliminarmente, cabe ressaltar que 31 entidades das 141 analisadas apresentaram demonstrações contábeis sem identificação da entidade, da autoridade responsável e do contabilista e/ou apresentaram apenas trechos das demonstrações nas notas explicativas, contrariando o item 6 da NBC T 16.6.

120. Com relação aos dados apresentados na Tabela 3, verificam-se algumas situações relevantes no tocante à transparência pública e à segurança das informações contábeis prestadas pelas entidades do Sistema 'S', quais sejam:

a) Apenas 51% das entidades passam por processo de certificação das demonstrações contábeis por auditorias independentes, o que não permite se ter segurança de que as demonstrações contábeis como um todo estão livres de distorção relevante.

b) Mais de 83% das entidades do setor não possuem unidade de auditoria interna, o que demonstra ausência de apoio à gestão das entidades, na proteção do seu patrimônio.

c) Mais de 78% das entidades não têm conselho fiscal próprio. Todas as entidades fiscalizadas possuem Conselho Fiscal, mas apenas o Senar tem Conselhos Fiscais em todas as suas regionais. O Sesi, Senai, Sesc e Senac têm cada um apenas um Conselho Fiscal em nível nacional que emite opinião na prestação de contas de todas as entidades a eles vinculados.

d) Somente uma entidade possui comitê de auditoria. A ausência desse órgão pode trazer fragilidades para o equilíbrio, a transparência e a integridade das informações financeiras publicadas para os usuários.

121. De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), é altamente recomendável a instituição de um comitê de auditoria dentro das organizações. Esse comitê teria a competência para analisar as demonstrações financeiras, promover a supervisão e a responsabilização da área financeira, garantir o desenvolvimento de controles internos confiáveis (que o comitê deve entender e monitorar adequadamente), bem como garantir que a auditoria interna desempenhe a contento o seu papel e que os auditores independentes avaliem, por meio de sua própria revisão, as práticas da diretoria e da auditoria interna.

122. Ainda segundo o IBGC, o conselho de administração e o comitê de auditoria devem, permanentemente, monitorar as avaliações e as recomendações dos auditores independentes e internos sobre o ambiente de controles e os riscos. Cabe também a ambos garantir que os diretores prestem contas das ações tomadas em relação a essas recomendações.

123. Ficou assim evidenciada uma grave falha no processo de certificação das demonstrações contábeis elaboradas pelas entidades do sistema 'S', o qual deve ser objeto de recomendação.

124. Quanto às falhas nas demonstrações contábeis no relatório de gestão, verificou-se o seguinte:

a) Verificou-se um alto percentual de ausências de balanço financeiro, orçamentário e demonstrações das variações patrimoniais (DVP). Uma possível explicação para essa falha é a adoção pelas unidades do Senar das normas de contabilidade empresarial (Lei 6.404/76 e alterações). Apesar de ter havido poucas falhas desse tipo nas demais entidades, estas devem ser sanadas na apresentação dos próximos relatórios de gestão;

b) Constatou-se a ausência da apresentação das Demonstrações das Mutações Patrimoniais Líquidas (DMPL), item 38B da NBC T 16.6, nas demonstrações de várias entidades. Entretanto, numa análise mais detalhada, a equipe concluiu que tal

documento não deve ser exigido das entidades sob análise, pois se aplica apenas às empresas estatais dependentes e aos entes que as incorporarem no processo de consolidação das contas. Alterações nas normas referentes ao conteúdo do relatório de gestão das entidades deverão sanar esse problema.

c) Com relação à demonstração do fluxo de caixa, ficou evidenciado que nenhuma entidade do Sesc publica esse documento no relatório de gestão e que, nas demais entidades, as ausências variaram entre 3 e 24%.

d) No tocante às demonstrações consolidadas de todo o sistema, os departamentos nacionais do Sesi e o Senai não apresentaram, no Relatório de Gestão de 2014, os demonstrativos respectivos.

125. Com relação ao item (c), as entidades fiscalizadas afirmaram que as demonstrações contábeis são fixadas em locais visíveis nas entidades. No entanto, não foi possível comprovar esse fato, pois as demonstrações não estavam mais disponíveis no momento das visitas.

126. No que se refere ao item (d) do item 11 da NBC T 16.6, foram aplicados questionários aos gestores, a fim de avaliar as informações disponíveis no sítio eletrônico das 141 entidades fiscalizadas.

127. Do ponto de vista da avaliação da publicação das demonstrações nas páginas eletrônicas das entidades, o resultado apresentado na tabela a seguir aponta baixo índice de publicação das demonstrações contábeis nas páginas de internet das entidades.

Tabela 4 – Dados do questionário sobre demonstrações contábeis.

Respostas do questionário	%Sim	%Não
Há uma área da página da internet com as informações sobre as demonstrações contábeis da entidade?		
Sesi	11%	89%
Senai	10%	90%
Sesc	32%	68%
Senac	32%	68%
Senar	79%	21%
Total geral	33%	67%
Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).		

128. O resultado geral, de acordo com as respostas dos gestores, indica que a grande maioria das entidades fiscalizadas (67%) não divulga nos seus sítios eletrônicos as demonstrações contábeis aprovadas. Esse resultado fica ainda pior depois da verificação pela equipe do TCU como se verá adiante.

129. A equipe avaliou a fidedignidade das informações prestadas pelos gestores e identificou as seguintes inconsistências:

a) Com relação às entidades do Sesi, embora o gestor do Sesi/MT tenha informado que publica os documentos, estes não foram localizados no sítio eletrônico da entidade. Nos casos do Sesi/RS e do Sesi/SP, as entidades publicam no sítio o relatório de gestão anual, nele constando as demonstrações contábeis.

b) Com relação às entidades do Senai, responderam o questionário de forma afirmativa o Senai dos estados de Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. No

entanto, após a verificação pela equipe, ficou evidenciado que não há a publicação direta das demonstrações, mas sim do relatório de gestão anual.

c) Com relação às entidades do Sesc, das 9 entidades que afirmaram publicar as demonstrações, a equipe verificou a publicação individual apenas no sítio do Sesc/DF. Não ficou evidenciado que o Sesc/MS e o Sesc/PB publicam as demonstrações contábeis nos seus sítios eletrônicos e os Sesc dos estados de AL, CE, SP, BA, RR e RO publicam no sítio o relatório de gestão anual.

d) Com relação às entidades do Senac, não foram localizadas as publicações dos documentos nas páginas eletrônicas do Senac/PE e o Senac/GO. No caso dos Senac dos estados de SP, AM, MT, PR, RS, MG E CE, as entidades publicam nos respectivos sítios o relatório de gestão anual.

e) Com relação às entidades do Senar, das 22 entidades que afirmaram haver a publicação das demonstrações em seu sítio eletrônico, a equipe verificou que apenas os Senar/RO, AM, MS e DN publicam as demonstrações contábeis individualmente. No caso dos Senar dos estados de RS, BA, AP, PE, ES, SE, PB, GO, SP, RN, PA, SC, CE, MG, TO, PI e AC, as entidades publicam no sítio o relatório de gestão anual.

130. As verificações da equipe demandaram ajustes necessários nas informações da tabela anterior. As alterações podem ser vistas a seguir:

Tabela 5 – Dados sobre a publicação das demonstrações contábeis, após verificação da equipe.

Entidades	Sim		Não	Total	%Sim	%Não
	Direta-mente	No RG				
Sesi	0	2	26	28	7%	93%
Senai	0	3	26	29	10%	90%
Sesc	1	6	21	28	25%	75%
Senac	0	7	21	28	25%	75%
Senar	4	17	7	28	75%	25%
Total Geral	5	36	101	141	29%	71%

Fonte: TCU.

131. Diante dos números apresentados na tabela acima, constata-se que o percentual de não publicação das demonstrações contábeis nos sítios eletrônicos atingiu 71% das entidades do Sistema 'S'. Se analisarmos a publicação direta das demonstrações, esse percentual cai para pouco mais de 3% do conjunto (5 entidades). Outras 31 entidades (26%) publicam o relatório de gestão no sítio eletrônico, sendo as demonstrações peças anexas ao referido relatório.

132. Um destaque positivo fica por conta do Sistema Agricultura, em que 75% das entidades têm publicado suas demonstrações contábeis na internet (ainda que a maioria seja de forma indireta).

133. A publicação das demonstrações contábeis na internet favorece a prestação de contas (accountability) e transparência das demonstrações contábeis, pois deixa evidente aos usuários a preocupação das entidades de demonstrar como os recursos provenientes das contribuições parafiscais são aplicados e os resultados dessa aplicação.

134. Entretanto, a simples publicação do relatório de gestão da entidade não se mostra vantajosa para a transparência, pois tais relatórios já são publicados no sítio

eletrônico do TCU. A publicação das demonstrações dessa forma indireta dificulta o acesso à informação, pois é provável que as pessoas que procuram por esses documentos não saibam que estes estão inseridos no relatório de gestão, e, portanto, não acessarão a informação desejada.

135. Assim, antes as falhas apontadas, é necessário propor medidas para que sejam corrigidas.

Critério de auditoria

136. Princípio da transparência. DN/TCU 134/2013. NBC T 16.1 e 16.6 do Conselho Federal de Contabilidade.

Evidências

137. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Relatórios de gestão (exercício de 2014).

Conclusão

138. As entidades, em sua grande maioria, não publicam nos seus sítios eletrônicos as demonstrações contábeis. Apenas 3% das entidades publicam as demonstrações de forma direta nos sites. Outras 26% publicam em seu sítio eletrônico os balanços anexados aos relatórios de gestão da entidade, o que não contribui para a melhoria da transparência.

139. A falta de divulgação de tais dados, de maneira direta, vai de encontro ao princípio da transparência e à norma do CFC, devendo haver recomendação às entidades no sentido de correção dessa falha.

140. Com relação à certificação das demonstrações, graves falhas foram verificadas: apenas 51% das entidades passam por processo de certificação das demonstrações contábeis por auditorias independentes; mais de 83% das entidades do setor não possuem unidade de auditoria interna; e mais de 78% das entidades não têm conselho fiscal próprio. Nenhuma entidade possui comitê de auditoria, o que traz fragilidades para o equilíbrio, a transparência e a integridade das informações financeiras publicadas.

141. A atuação de auditorias independentes é altamente recomendável uma vez que dará credibilidade às demonstrações emitidas pelas organizações. Esse tipo de auditoria é realizado por órgão externo à organização e isento de conflito de interesses, que tem a atribuição básica de verificar se as demonstrações financeiras refletem adequadamente a realidade da organização.

142. A auditoria independente não elimina a necessidade da auditoria interna, pois a ação dessa última possibilita maior segurança ao auditor independente, evitando a duplicidade de trabalho e reduzindo os custos de ambas as partes e, permitindo, ainda, a identificação e resolução antecipada de problemas que, de outra forma, só são solucionados no último instante.

143. Ressalte-se que, no que diz respeito aos órgãos de controle interno dos serviços sociais autônomos, o Decreto 3.591/2000, dispunha originalmente que:

‘Art. 14 – As entidades da Administração Pública Federal indireta, bem assim os serviços sociais autônomos, deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.’

144. Entretanto, alteração posterior, feita por meio do Decreto 4.440/2002, excluiu os serviços sociais autônomos dessa obrigatoriedade, criando, com isso, uma série de problemas em relação à gestão, controle e prestação de contas das entidades.

145. Em deliberação contida no Acórdão 1.479/2010 – 2ª Câmara, este Tribunal determinou ao Senai/DN a criação de um sistema de controle interno. Entretanto, argumentando a inexistência de norma cogente para a existência de um órgão de controle interno, a entidade recorreu da decisão.

146. O recurso foi analisado, gerando Acórdão 5.853/2012 – 2ª Câmara, que efetivamente retirou a exigência. Entretanto, cabe destacar o Voto do Ministro, que subsidiou a deliberação:

‘7. Desse modo, nada obstante considere essencial a existência de uma unidade responsável pela implementação e coordenação dos controles internos no âmbito de qualquer órgão ou entidade responsável pela aplicação de recursos públicos ou, no caso, paraestatais, assiste razão ao recorrente ao afirmar que não há previsão legal ou normativa que obrigue o Senai/DN a ter em sua estrutura órgão de auditoria interna, razão pela qual a decisão de criar ou não tal unidade encontra-se no âmbito da discricionariedade de seus dirigentes. (...)

9. Nada obstante, registro que é dever desta Corte, ante a identificação de fragilidades nos controles, as quais acarretam desperdícios e má aplicação dos recursos paraestatais confiados, responsabilizar os agentes que deixem de adotar as medidas na esfera das suas atribuições para prevenir ocorrências de tal natureza. (Grifos nossos)’

147. Como se depreende do texto da deliberação, a retirada dos sistemas de controle interno das entidades do Sistema ‘S’ é extremamente deletéria para o controle como um todo. Entretanto, respeitada a vontade do legislador (no caso, o Poder Executivo responsável pela edição do Decreto 4.440/2002), que retirou a exigência, resta a esta Corte de Contas apenas a punição dos responsáveis que deixarem de adotar as medidas efetivas para evitar fraudes e desperdício de dinheiro público.

148. É necessário, assim, que as entidades adotem as medidas adequadas para corrigir essa situação, promovendo a instalação e organização de um sistema de auditoria interna nas entidades, com vistas a garantir que os procedimentos estabelecidos nas normas estejam sendo efetivamente seguidos e que as transações realizadas estejam refletidas contabilmente em concordância com os critérios previamente definidos, diminuindo assim os riscos de fraudes e outras falhas gerenciais. Tal ação deve ser adotada independente de exigência legal para tal.

149. É importante lembrar, que as ações preventivas para evitar os desperdícios, fraudes e má gestão do dinheiro público é dever do gestor, que, não as adotando, sujeita-se à responsabilização por seus atos.

150. Em relação ao conteúdo dos relatórios de gestão, embora haja disposição normativa para a publicação das demonstrações, algumas entidades não publicam todos os documentos exigidos, outros os publicam sem assinatura e designação do contador e do gestor competente.

151. No caso das unidades do Senar, não há adoção da NBC T 16.1, no que se refere à elaboração das demonstrações contábeis baseada na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo, assim, necessária determinação no sentido de adequação à legislação pertinente. Outras entidades que também usem sistemas de contabilidade diverso da norma editada pelo CFC também devem adequar seus demonstrativos à NBC T 16.1.

Proposta de encaminhamento

152. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema ‘S’:

a.1) a publicação nos seus sítios eletrônicos, juntamente com as informações de transparência da gestão, das demonstrações contábeis, conforme preceitua o item 11 da NBC T 16.6, com a atenção devida para a aposição de assinaturas e indicações dos contadores e responsáveis pela gestão das entidades;

a.2) a contratação de auditorias independentes para certificação de suas demonstrações contábeis;

a.3) a instalação de uma auditoria interna nas entidades, a fim de garantir que os procedimentos estabelecidos nas normas estejam sendo efetivamente seguidos e que as transações realizadas estejam refletidas contabilmente em concordância com os critérios previamente definidos, diminuindo, assim, os riscos de fraudes e outras falhas gerenciais.

b) Determinar, por força da NBC T 16.1, às entidades do Senar e quaisquer outras entidades que ainda não o façam, a adequação do seu sistema contábil para que suas demonstrações contábeis sejam baseadas na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma a seguir os moldes exigidos NBC T 16.6, podendo, caso seja de seu interesse, utilizar concomitantemente a contabilidade comercial.

3.4 – Receitas e Despesas

153. Antes de entrarmos no quesito relativo à transparência das receitas e despesas fiscalizadas, vale contextualizar as normas contábeis aplicáveis às entidades dos serviços sociais autônomos e os valores das receitas e despesas das entidades do Sistema ‘S’.

154. De acordo com a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 1.121/2008, receitas são aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de entrada de recursos ou aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultem em aumento do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de aporte dos proprietários da entidade. As receitas do orçamento são estruturadas, segundo a categoria econômica, em correntes e de capital.

155. As receitas correntes são divididas em originárias, provenientes da exploração do patrimônio e de serviços prestados pelas entidades, as receitas derivadas, embasadas pelas atividades financeiras coercitivas do estado, no caso contribuições parafiscais, e ainda outras receitas correntes, essencialmente provenientes de transferências recebidas mediante convênios e subvenções.

156. Já as receitas de capital derivam de operações provenientes de constituições de dívidas, desfazimento do patrimônio público e transferências de recursos de outros entes destinadas a cobrir ações de aumento do patrimônio das entidades.

157. A tabela a seguir demonstra o total das receitas arrecadadas no exercício de 2014:

Tabela 6 – Dados sobre as receitas das entidades do Sistema ‘S’ (em R\$ milhões).

Entidade	Senac	%	Senai	%	Senar*	%	Sesi	%	Sesc	%
Receitas Correntes	4.365,1	100%	6.771,2	92%	738,1	100%	7.328,3	99%	5.568,2	100%
Receitas de Contribuições	2.447,5	56%	3.746,9	51%	544,4	74%	4.737,3	64%	4.367,1	78%
Receita Patrimonial	310,5	7%	291,9	4%	48,0	7%	393,6	5%	461,9	8%
Industrial	0,0	0%	414,4	6%	0,0	0%	134,9	2%	0,0	0%
Serviços	1.594,6	37%	1.952,3	26%	3,4	0%	1.043,9	14%	622,1	11%
Outras	12,5	0%	692,3	9%	142,3	19%	1.018,6	14%	117,1	2%

Entidade	Senac	%	Senai	%	Senar*	%	Sesi	%	Sesc	%
Receitas de Capital	2,1	0%	294,9	4%	0,0	0%	100,9	1%	6,1	0%
Operações de Crédito	0,0	0%	26,5	0%	0,0	0%	0,1	0%	2,0	0%
Alienação de Bens	1,9	0%	2,1	0%	0,0	0%	3,7	0%	4,1	0%
Outras	0,2	0%	146,1	2%	0,0	0%	97,1	1%	0,0	0%
Total Receitas	4.367,2	100%	7.387,5	100%	738,1	100%	7.429,2	100%	5.574,3	100%

Fontes: Sesi e Senai: Consolidação dos relatórios de gestão das entidades de 2014 (adaptado pela Equipe). Sesc, Senar e Senac: Balanço Orçamentário Consolidado – Exercício de 2014.

*Valores extraídos da DRE Consolidada, pois o Senar utiliza a contabilidade comercial (não há valores de receitas e despesas de capital).

158. De acordo com os dados da Tabela 6, verifica-se que a receita de contribuições é muito significativa em todas as cinco entidades, representando mais da metade do total de suas receitas. Senai e Senac são as instituições que demonstram menos dependência das contribuições parafiscais, já que angariam receitas de serviços e patrimoniais com valores mais robustos, com percentuais superiores a 40% da receita total.

159. Em relação às despesas das entidades, a Resolução/CFC 1.121/2008 as define como decréscimos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de saída de recursos ou redução de ativos ou incremento em passivos, que resultem em decréscimo do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de distribuição aos proprietários da entidade.

160. As despesas de pessoal e outras despesas correntes são as mais representativas para o Sistema ‘S’, comprometendo mais de 85% do orçamento das entidades. A tabela a seguir retrata a situação da execução do orçamento das entidades:

Tabela 7 – Dados sobre a execução das despesas das entidades do Sistema ‘S’ (em R\$ milhões).

Entidade	Senac	%	Senai	%	Senar*	%	Sesi	%	Sesc	%
Despesas Correntes	3.475,3	89%	5.959,1	85%	646,9	100%	5.842,0	87%	4.547,5	89%
Pessoal	1.737,8	44%	3.086,4	44%	146,1	23%	2.822,9	42%	1.641,6	32%
Juros	0,0	0%	13,6	0%	3,6	1%	0,4	0%	0,0	0%
Outras despesas correntes	1.737,4	44%	2.859,1	41%	497,2	77%	3.018,8	45%	2.905,9	57%
Despesas Capital	451,5	11%	1.012,3	15%	0,0	0%	901,1	13%	583,7	11%
Investimentos	443,6	11%	946,5	14%	0,0	0%	653,9	10%	582,5	11%
Inversões	7,8	0%	54,3	1%	0,0	0%	243,2	4%	1,3	0%
Amortização	0,0	0%	11,5	0%	0,0	0%	4,0	0%	0,0	0%
Total	451,5	11%	1.012,3	15%	0,0	0%	901,1	13%	583,7	11%
Total Despesas	3.926,8	100%	6.971,4	100%	646,9	100%	6.743,1	100%	5.131,2	100%

Fonte: Sesi e Senai: Consolidação dos relatórios de gestão das entidades de 2014 (adaptado pela Equipe). Sesc, Senar e Senac: Balanço Orçamentário Consolidado – Exercício de 2014.

* Valores extraídos da DRE Consolidada, pois o Senar utiliza a contabilidade comercial (não há valores de receitas e despesas de capital).

161. Percebe-se que a maior parte das despesas das entidades é com recursos humanos, o que não poderia ser diferente para esse tipo organização. Uma exceção é o Senar, que tem um quadro de pessoal enxuto e suas ações são feitas, em sua maioria, por meio de contratação de agentes temporários.

As entidades não publicam ou publicam de forma insuficiente e/ou inadequada as suas receitas e despesas.

162. Na avaliação da transparência de receitas e despesas nas páginas da internet das entidades ficou evidenciado que a publicação se dá num nível de agregação muito alto, não permitindo qualquer tipo de análise sobre a arrecadação da receita e como são aplicados os recursos públicos recebidos.

163. As entidades publicam uma síntese do balanço orçamentário, com a receita detalhada por categoria econômica (corrente e de capital) e por origem (tributária, de contribuições, patrimonial, de serviços, operações de crédito, alienação de bens e amortização de empréstimos concedidos). Já a despesa é detalhada por categoria econômica e por grupo (pessoal, juros, investimentos, inversões e amortizações). Há também o detalhamento da despesa por programa de trabalho.

164. Da forma como são disponibilizadas as receitas e despesas nos sítios eletrônicos, há uma tendência de cumprir literalmente os ditames das leis de diretrizes orçamentárias (LDO), não havendo uma preocupação maior com a transparência da gestão.

165. A fim de avaliar o nível de detalhamento na divulgação das receitas e despesas nos sítios eletrônicos dos serviços sociais autônomos, foram enviados questionários aos gestores de 141 entidades. O resultado é mostrado na tabela a seguir:

Tabela 8 – Respostas dos gestores sobre as receitas e despesas.

Respostas do questionário	Sim	Não
Há uma área da página da internet com as informações sobre as receitas geridas pela entidade?	90,8%	9,2%
Há a indicação de quais os valores são de contribuição e quais são recursos próprios?	89,4%	10,6%
Há detalhamento da classificação das receitas próprias?	64,1%	35,9%
A entidade está divulgando, trimestralmente, os valores arrecadados com contribuições sociais, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente?	54,6%	45,4%
No site da unidade, há alguma ferramenta de pesquisa para consulta de dados das receitas?	30,5%	69,5%
No site da unidade, há a possibilidade de gravação de relatórios de dados?	56,7%	43,3%
Há uma área da página da internet com as informações sobre as despesas da entidade?	87,9%	12,1%
Na página da internet constam as seguintes informações sobre as despesas:		
Data do pagamento	2,1%	97,9%
Valor do pagamento	8,5%	91,5%
Identificação do nome do favorecido	4,3%	95,7%
Identificação do CNPJ/CPF do favorecido	2,8%	97,2%
Descrição do bem fornecido ou serviço prestado	4,3%	95,7%
Classificação em despesas corrente ou de capital	53,9%	46,1%
Detalhamento por grupo (pessoal ou outras despesas correntes)	61,7%	38,3%
Modalidade de licitação (pregão, convite, tomada de preços, concorrência, inexigibilidade ou dispensa)	10,6%	89,4%
No site da unidade, há alguma ferramenta de pesquisa para consulta de dados das despesas?	31,9%	68,1%
No site da unidade, há a possibilidade de gravação de relatórios de dados das despesas?	51,1%	48,9%

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

166. Na Tabela 8, alguns equívocos foram constatados nas respostas dos 141 questionários dos gestores, o que deve ser motivo de ajustes na tabela, a saber:

a) Verificou-se que mais de 90% dos sítios eletrônicos possuem página com as informações sobre as receitas geridas pelas entidades. Nesse caso específico,

verificou-se que essas páginas trazem as informações exigidas pela LDO, não havendo individualização das receitas arrecadadas. Foi constatado também que as 13 entidades que responderam não haver informações sobre as receitas geridas nos sítios produzem, de fato, as mesmas informações fornecidas pelas demais entidades do Sistema 'S', quais sejam, as sínteses do balanço orçamentário nos moldes exigidos pela LDO.

b) Da mesma forma que o item anterior, a classificação da receita por origem já indica qual o valor da receita por contribuição e qual o valor de receita própria. Dessa forma, as 15 entidades que responderam não haver essa distinção de indicação, na verdade, possuem o detalhamento suficiente para a obtenção da informação especificada.

c) Também se mostram equivocadas as respostas a respeito da divulgação trimestral dos valores arrecadados com contribuições sociais. O percentual correto de entidades que divulgam as informações, no mínimo, trimestralmente corresponde a 87,9%, percentagem que inclui as 31 entidades que atualizam as informações mensalmente.

167. Feitas essas ressalvas, observa-se que as informações contidas nos sítios das entidades não são suficientes para conhecer as receitas e despesas dessas entidades. Em nenhum dos sítios analisados há a possibilidade de colher informações individualizadas sobre as despesas e receitas, tais como os dados de pagamento, dos favorecidos e da modalidade de licitação referente à despesa.

168. Além da falta de detalhamento, a forma de acesso aos dados também é complexa, criando dificuldades para obtenção da informação. A título de exemplo, no Senac/DN, os dados de receitas e despesas estão contidos na aba 'Institucional', na página principal do Departamento Nacional, subitem 'Dados da Gestão e da Transparência'. Nela, o usuário deve acessar o link 'Dados Orçamentários' sendo, então, direcionado para a página <http://www.producaogp.dn.senac.br/Transparencia/Transparencia.aspx>. Em cada sítio das unidades regionais do Senac, há um link direcionando para essa página. Acessando essa página, o usuário pode, enfim, solicitar o relatório individualizado por estado ou consolidado de todas as unidades da federação, definindo ainda o período desejado da consulta.

169. No caso dos demais entes do Sistema 'S' avaliados, a informação é disponibilizada em cada unidade regional e no Departamento Nacional. Não há uma padronização das páginas e também as formas de acesso são diferentes. Algumas entidades regionais disponibilizam a informação na aba superior, outras no rodapé da página. Em algumas entidades, o link de acesso é denominado de 'Transparência LDO' e em outros de 'Gestão e Orçamento' e, no Departamento Nacional, chama-se 'Transparência na Gestão'.

170. Do ponto de vista da completude e do detalhamento das informações sobre as receitas e despesas, o conteúdo é restrito à síntese do balanço orçamentário, sendo as informações muito agregadas. Pode-se concluir que, com base nos dados disponibilizados, não há possibilidade de extrair informação individualizada sobre as receitas e despesas.

171. Em relação à publicação das receitas e despesas nos relatórios de gestão das entidades, verificamos que a DN TCU 134/2013 exige uma série de relatórios gerenciais sobre a programação e a execução orçamentária. Avaliou-se o conteúdo desses relatórios, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 – Dados sobre a publicação das receitas e despesas no Relatório de Gestão (RG).

Questões avaliadas	Sim	Não
Há informações no RG sobre a previsão de receitas próprias da entidade?	99,3%	0,7%

Questões avaliadas	Sim	Não
Há informações no RG sobre a previsão de receitas de contribuições?	99,3%	0,7%
Há informações no RG sobre a arrecadação de receitas próprias da entidade?	99,3%	0,7%
Há informações no RG sobre a arrecadação de receitas de contribuições?	99,3%	0,7%
As receitas estão detalhadas em corrente e capital, e por origem (se de contribuições, patrimonial, de serviços, de transferências etc.)?	99,3%	0,7%
Há análises e justificativas de eventuais oscilações significativas da arrecadação?	97,9%	2,1%
Há informações no RG sobre a fixação de despesas da entidade?	99,3%	0,7%
Há informações no RG sobre a execução de despesas da entidade?	99,3%	0,7%
Há informações no RG sobre o detalhamento das despesas entidade por categoria econômica e por grupo?	99,3%	0,7%
Há informações no RG sobre os maiores gastos da entidade?	98,6%	1,4%
Há informações no RG sobre o valor gasto pela entidade por modalidade de licitação?	97,2%	2,8%
Há informações no RG sobre a despesa realizada por dispensa de licitação?	97,2%	2,8%
Há informações no RG sobre a despesa por inexigibilidade de licitação?	96,5%	3,5%

Fonte: TCU – Relatórios de Gestão do exercício de 2014.

172. Conforme os dados da tabela acima, quase a totalidade das entidades publica no relatório de gestão as informações exigidas pela DN/TCU 134/2013. No que se refere ao conteúdo, só há a classificação das despesas por modalidade, por dispensa e por inexigibilidade de licitação, inexistindo maiores detalhamentos das informações.

173. Em 31/12/2015 foi publicada a LDO 2016 (Lei 13.242/2015), o qual alterou significativamente as exigências em relação a esse tópico. No inciso V, art. 135, da nova LDO, há a exigência da divulgação na internet, trimestralmente, da ‘especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional’.

174. Ora, essa exigência vai ao encontro das constatações feitas nesse trabalho, de que a divulgação de dados de receitas e despesas das entidades do Sistema ‘S’ estão muito aquém do mínimo necessário para o exercício do controle social. A especificação de cada receita recebida e cada despesa realizada trará grandes benefícios para a transparência, devendo as entidades promover o esforço devido para o cumprimento da lei mais rapidamente possível.

175. Outras alterações importantes foram trazidas pela LDO 2016. Maiores considerações sobre essas mudanças serão feitas no Capítulo 5 desse relatório.

176. Ante às falhas encontradas em relação à divulgação desses dados, é necessário, além de especificar as receitas e despesas, padronizar as formas de acesso, a localização e o conteúdo das informações nos sítios eletrônicos das entidades e no Relatório de Gestão.

177. Em se tratando da auditabilidade das informações, em que se verifica a aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade e rastreabilidade das informações, pode-se inferir que as entidades não disponibilizam informações detalhadas a ponto de estimular o controle social e o controle preventivo. Não há como se validar os dados contidos nas páginas das entidades, sem ter o conteúdo detalhado da execução das receitas e despesas.

178. Nesse contexto, faz-se necessário a adoção de medidas apropriadas para correção das falhas apontadas, de forma a facilitar a obtenção de dados das entidades fiscalizadas com vistas ao aprimoramento das ações de fiscalização.

Critério de auditoria

179. Princípio da transparência. DN/TCU 134/2013. Resolução do Conselho Federal de Contabilidade 1.121/2008. Lei 13.080/2015 (LDO 2015).

Evidências

180. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Relatórios de Gestão (exercício de 2014).

Conclusão

181. As entidades, em sua totalidade, publicam nos seus sítios eletrônicos a síntese do balanço orçamentário, com a totalidade da receita e a despesa executada no período. No entanto, nenhuma delas detalha a informação em níveis adequados, o que não contribui para a melhoria da transparência, além de dificultar os controles interno, externo e social.

182. A falta de divulgação de tais dados, de maneira detalhada, vai de encontro ao princípio da transparência, devendo haver recomendação às entidades no sentido de publicação de informações gerenciais nas páginas da internet das entidades, bem como o envio trimestral de base de dados com as informações individualizadas ao TCU.

183. Nos relatórios de gestão, o único item que inova em relação ao publicado nos sítios eletrônicos é a classificação da despesa total por modalidade de licitação, sendo também insuficiente ante as necessidades do controle.

184. Ressalte-se que a Lei 13.424/2015 (LDO 2016) alterou dispositivo da LDO anterior exigindo, a partir de 2016, a divulgação trimestral da especificação de cada despesa e de cada receita das entidades, o que vai melhorar muito a transparência das entidades em relação a esse tópico.

Proposta de encaminhamento

185. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar a todas as entidades do Sistema 'S' o aprimoramento de suas páginas de transparência, de forma que as informações sobre receitas e despesas das entidades sejam facilmente acessíveis a partir da página principal da entidade, com padronização das informações e com a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional, especialmente com relação à despesa detalhada por modalidade de licitação.

b) Determinar o encaminhamento para esta Corte de Contas, com periodicidade anual, de banco de dados com as informações individualizadas das receitas e despesas das entidades, conforme leiaute estabelecido no Anexo XII a XVI (peça 124) deste relatório.

3.5. Licitações

186. As entidades do Sistema 'S', por receber recursos públicos, têm o dever de licitar. Entretanto, entendimento consolidado do TCU informa que tais organizações não estão obrigadas aos ditames da Lei 8.666/1993, que estabelece os parâmetros para as licitações e contratos da Administração Pública Federal.

187. Nesse contexto, as entidades do Sistema 'S' criaram normativos próprios para suas licitações, seguindo os princípios basilares do processo licitatório.

188. Carlos Ari Sundfeld, no seu livro ‘Licitação e Contrato Administrativo’ (2ª Ed., Editora Malheiros, 1995, p. 18) define princípios como ‘ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se’. Assim as normas impositivas servem apenas para garantir a observância destes princípios e são estes princípios que dão sentido à existência de um normativo.

189. Os princípios da licitação são: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Embora apresentados na Lei 8.666/1993, art. 3º, tais princípios são aplicáveis a qualquer licitação, uma vez que dão sentido lógico ao instituto.

190. De fato, esses princípios foram incorporados aos normativos que regem as licitações no Sistema ‘S’. A título de exemplo, para o Senai, o Ato Ad Referendum 03/1998, os inclui nos arts. 2º e 3º:

‘Art. 2º - A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o SENAI e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo.

Art. 3º A licitação não será sigilosa, sendo acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura. (Grifos nossos)’

191. Como se vê, não há dúvidas de que a publicidade é princípio fundamental dos processos licitatórios.

192. Nesse trabalho, foi feita uma avaliação de como se dá a transparência nas licitações empreendidas pelas entidades do Sistema ‘S’. Os resultados são mostrados na sequência.

Algumas entidades não publicam ou publicam de forma insuficiente e/ou inadequada as licitações realizadas

Situação encontrada

193. Na avaliação das publicações referentes às licitações disponíveis nas páginas da internet, ficou evidenciado que a divulgação dessas informações apresenta diversas falhas.

194. Os dados a seguir compilam as respostas dos gestores sobre o tema.

Tabela 10 – Respostas dos gestores sobre a divulgação das licitações.

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
Há uma área da página da internet com as informações sobre licitações da entidade?	78,6%	21,4%	14,6%
Na página da internet constam as seguintes informações sobre as licitações da entidade:			
Identificação do processo	64,3%	35,7%	25,0%
Número do edital	71,4%	28,6%	16,7%
Modalidade	71,4%	28,6%	16,7%
Objeto	71,4%	28,6%	18,8%
Valor estimado	50,0%	50,0%	20,8%
Prazo de entrega das propostas	64,3%	35,7%	16,7%
Resultados	32,1%	67,9%	29,2%
Identificação dos licitantes	17,9%	82,1%	22,9%

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
Valores das propostas	17,9%	82,1%	18,8%
Registro dos recursos apresentados e respostas aos recursos	42,9%	57,1%	37,5%
Situação da licitação (em execução, suspensa, concluída)	35,7%	64,3%	20,8%

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (departamentos nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

195. Percebe-se, pelas respostas declaradas dos gestores, que mais de 20% das entidades não publicam nenhum dado de suas licitações na internet, o que evidentemente vai de encontro ao princípio da publicidade.

196. A má qualidade das informações prestadas também é percebida: somente 71,4% afirmam publicar o objeto, a modalidade e o número do edital, enquanto só 32,1% publicam os resultados dos certames. Identificação dos licitantes e valores das propostas só são divulgados por 17,9% das entidades.

197. Foi feito um teste para verificar a fidedignidade das informações prestadas pelos gestores por meio dos questionários. Equipes do TCU compararam as respostas dos questionários com o conteúdo das páginas eletrônicas dos departamentos nacionais, e das regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG. Os resultados dessa verificação estão apresentados na coluna ‘Divergências’ na Tabela 10. Constatou-se que cerca de 20% das respostas não condizem com a realidade. Destacam-se as divergências apontadas em relação à publicação dos resultados (37,5%) e aos recursos apresentados (29,2%).

198. Outro teste realizado pelas equipes do TCU foi feito com o objetivo de verificar a fidedignidade dos dados encaminhados pelas entidades ao Tribunal. Foram solicitados os dados detalhados referentes às licitações realizadas pelas entidades no período de 2012 a 2015. As equipes do TCU compararam os dados encaminhados pelos departamentos nacionais e das regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG, com os documentos originais de uma amostra das licitações. Os resultados foram os seguintes:

Tabela 11 – Verificação de dados sobre licitação encaminhados ao TCU.

Dados verificados	Divergências*	Ausência de dados**
Modalidade da licitação	10,9%	12,4%
Natureza do objeto	13,3%	22,1%
Descrição do objeto	12,4%	12,4%
Data da abertura das propostas	17,0%	12,7%
Critério de julgamento	17,0%	12,4%
Data da homologação	87,3%	12,7%
Publicação do edital	4,9%	0%

Fonte: TCU.

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (Departamentos Nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

**Dados não encaminhados pelas entidades (campos em branco).

199. O trabalho das equipes do TCU detectou que entre 10% a 20% dos dados amostrados divergiam dos dados informados pelas entidades, exceto no que se refere à data de homologação em que essa divergência aumenta para 87,3%.

200. Como já dito anteriormente, diversas podem ser as causas dessas divergências, como falhas de digitação, interpretação equivocada pelas entidades, entre outros. É necessário, assim, que as entidades aprimorem a qualidade dos dados apresentados, a fim de evitar que esses erros voltem a acontecer.

201. Outra constatação importante é a porcentagem de dados em branco no banco de dados enviados pelas entidades fiscalizadas. As taxas variam de 10 a mais de 20% em determinados casos, indicando a falta de cuidado no envio dessas informações aos órgãos de controle.

202. Essa questão é muito relevante e será abordada novamente no achado referente à falta de transparência na divulgação de dados de recursos humanos.

Critério de auditoria

203. Princípios da transparência e da publicidade. Regulamentos de Licitações e Contratos das entidades fiscalizadas (arts. 2º e 3º).

Evidências

204. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Dados sobre licitações encaminhados pelas entidades fiscalizadas. Documentos dos processos licitatórios (amostras analisadas pelo TCU).

Conclusão

205. A despeito de todos os regulamentos sobre licitações e contratos das entidades fiscalizadas destacarem o princípio da publicidade, pouco é feito no sentido de divulgar as licitações dessas entidades.

206. As informações sobre licitações disponíveis nas páginas das entidades, quando existentes, apresentam-se incompletas, dificultando a participação de potenciais licitantes e o controle social.

207. Também foram detectadas falhas nos dados sobre licitações encaminhados ao TCU, com muitos erros e campos em branco. Esse tema será objeto de discussão mais adiante nesse relatório.

Proposta de encaminhamento

208. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema 'S' a divulgação ampla nos seus sítios eletrônicos das informações sobre todos os processos licitatórios em andamento e aqueles recém finalizados, informando à sociedade os dados principais, quais sejam: modalidade da licitação, natureza do objeto, descrição do objeto, data da abertura das propostas, critério de julgamento, data da homologação, resultado do certame, identificação dos licitantes, valores das propostas, registro dos recursos apresentados e respostas aos recursos e situação da licitação (em execução, suspensa, concluída), com a publicação dos editais correspondentes.

3.6. Contratos e convênios

209. A transparência dos contratos e dos convênios é fundamental para o pleno exercício do controle social. Por manejarem recursos públicos na busca pela satisfação de objetivos intimamente relacionados ao interesse dos cidadãos, os serviços sociais autônomos estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União e, apesar de não submetidos aos mesmos rigores da Lei 8.666/1993, devem respeitar a principiologia que rege a atuação da Administração Pública no que se refere aos contratos e convênios firmados com terceiros.

210. No caso da Administração Pública Federal, os contratos administrativos são celebrados toda vez que o Poder Público toma serviços ou compra bens de

terceiros. Já Convênio é a forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos comuns, mediante mútua colaboração.

211. No caso dos contratos, a legislação federal aplicável é a Lei 8.666/1993. Os convênios são disciplinados pela Portaria Interministerial 507/2011.

212. Com relação à transparência pública na Administração Pública Federal, os contratos são disponibilizados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf). No caso de convênios federais, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) gerencia o cadastro dos convênios.

213. Em se tratando das entidades do Sistema 'S', o TCU, por meio da Decisão 907/1997, firmou entendimento de que os serviços sociais autônomos não estão sujeitos à observância aos estritos procedimentos estabelecidos na Lei 8.666/1993, e sim aos seus regulamentos próprios devidamente publicados, consubstanciados nos princípios gerais do processo licitatório.

214. Segundo o Acórdão 2.522/2009-2ª Câmara, este Tribunal deve restringir suas determinações para modificação das normas próprias do Sistema 'S' aos casos em que, efetivamente, verificar afronta ou risco de afronta aos princípios regentes da gestão pública, como forma de resguardar o poder discricionário das entidades do Sistema.

215. Ainda, segundo a jurisprudência do Tribunal, o Acórdão 307/2011 – Plenário, o TCU entendeu que:

‘Não se pode, então, por meio do regulamento licitatório aprovado internamente, afastar a diretriz de controle dos atos da licitação, nem o direito de representação que assiste aos licitantes e a qualquer cidadão. Não obstante a inexistência, nos regulamentos de licitações e contratos, de previsão da possibilidade de provocação dos órgãos de controle por parte de quem se sentir prejudicado, esses regulamentos são obrigados a seguir os princípios basilares da administração pública e do direito administrativo: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.’

216. Nesse contexto, a publicação de atos e contratos deve se dar de forma a permitir a ação do controle (interno, externo e social), bem como a possibilidade de atuação das empresas participantes para resguardar seus direitos.

217. Assim, a transparência dos contratos e convênios foi avaliada sob o ponto de vista do acesso, da clareza, da completude, do detalhamento e da auditabilidade das informações disponibilizadas ativamente pelas entidades.

Algumas entidades não publicam ou publicam de forma insuficiente e/ou inadequada os contratos e convênios firmados.

218. Na avaliação da transparência dos contratos e convênios nas páginas da internet das entidades do sistema 'S', ficou evidenciado que, na maioria dos casos, não há publicação dos extratos dos termos avençados, não permitindo qualquer tipo de análise sobre a contratação realizada. Em quase 70% das situações, nem os resultados das licitações são divulgados, conforme detalhado no Parágrafo 196 deste relatório, o que restringe tanto o controle social dos usuários quanto os controles externo e interno.

219. Com relação aos dados dos relatórios de gestão das entidades, verificamos o cumprimento das questões relacionadas aos convênios e contratos. O resultado está demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 12 – Dados sobre a publicação dos contratos e convênios no Relatório de Gestão.

Questões avaliadas	Sim	Não
--------------------	-----	-----

Questões avaliadas	Sim	Não
Há informações sobre os dez maiores contratos firmados e os dez maiores favorecidos com despesas liquidadas no exercício, detalhados por modalidade de licitação, por natureza e por elementos de despesa, abrangendo o nome/razão social, CPF/CNPJ e valor total?	93,6%	6,4%
Há a relação das 10 (dez) empresas com maiores valores contratados pela entidade para execução de obras de engenharia, bem como os critérios para a escolha desses favorecidos?	92,9%	7,1%
Há informações no Relatório de Gestão sobre as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência?	81,6%	18,4%
Há informações no Relatório de Gestão sobre as transferências obrigatórias concedidas a Federações e Confederações pela entidade?	25,5%	74,5%
Há informações no Relatório de Gestão sobre as transferências concedidas pelo Departamento Nacional à entidade regional?	10,6%	89,4%
Há detalhamento das transferências concedidas?	84,4%	15,6%

Fonte: TCU – Relatórios de Gestão do exercício de 2014.

220. Depreende-se dos dados apresentados que o nível de aderência às exigências da DN 134/2013 está bem próximo a 100%.

221. Destacamos, entretanto, que somente 25% das entidades informam sobre transferências para federações e confederações. Esse tipo de transferência será objeto de análise mais completa em outro tópico desse relatório.

222. Essa falha sobre informações de convênios e transferências, pode se dever a equívocos na interpretação do comando do normativo. Assim, deve haver alterações na norma para deixar mais clara a exigência e, se necessário, enviar esclarecimentos aos gestores sobre o tema. Também deve haver orientação às unidades do TCU responsáveis pelas contas das entidades para que não aceitem relatórios de gestão que não estejam seguindo às exigências da Decisão Normativa correspondente.

223. No tocante às informações dos sítios eletrônicos, esta equipe enviou questionário aos gestores de 141 entidades, a fim de avaliar o grau de transparência dos contratos e convênios das entidades. O resultado é mostrado na tabela a seguir:

Tabela 13 – Dados sobre contratos e convênios nos sítios eletrônicos das entidades do Sistema ‘S’.

Respostas do questionário	Sim	Não
Há uma área da página da internet com as informações sobre os contratos da entidade?	10,71%	89,29%
Na página da internet constam as seguintes informações sobre os contratos da entidade:		
Identificação da licitação de origem	7,14%	92,86%
Data da assinatura do contrato	7,14%	92,86%
Valor total do contrato	7,14%	92,86%
Identificação do nome do favorecido	7,14%	92,86%
Identificação do CNPJ/CPF do contratado	7,14%	92,86%
Descrição do objeto contratado	7,14%	92,86%
Existência e conteúdo de aditivos contratuais	7,14%	92,86%
	4,93%	95,07%

Respostas do questionário	Sim	Não
Há uma área da página da internet com as informações sobre os convênios firmados pela entidade?		
Na página da internet constam as seguintes informações sobre os convênios da entidade:		
Identificação dos processos	2,82%	97,18%
Nomes dos convenientes	4,23%	95,77%
Objetos	2,82%	97,18%
Datas de assinatura	2,11%	97,89%
Prazos de vigência	1,41%	98,59%
Valor total do convênio	2,82%	97,18%
Valor da contrapartida	0,70%	99,30%
Inteiro teor do instrumento de convênio	0,00%	100,00%
Existência e conteúdo de aditivos	2,11%	97,89%
Situação do convênio (em execução, suspenso, concluído)	4,93%	95,07%

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

224. Com base nos dados apontados na tabela acima, verifica-se que o acesso às informações contratuais e conveniadas é bastante limitado, pois mais de 90% dos sítios eletrônicos das entidades não contém página com as informações sobre os contratos e convênios firmados.

225. Com relação à completude e ao detalhamento das informações das entidades, apenas 7% disponibilizam informações sobre as licitações de origem, os dados dos favorecidos e valores contratuais. Menos de 3% das entidades publicam os dados sobre aditivos aos convênios.

226. Nesse contexto, é necessário que as entidades disponibilizem informações mais detalhadas nos sítios eletrônicos sobre a execução dos contratos e convênios. Devem ser divulgados na internet, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento exigido nos relatórios de gestão das entidades, especialmente os maiores favorecidos, os maiores contratos de obra e serviços de engenharia, os maiores contratos de tecnologia de informação e as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência.

227. Para favorecer a auditabilidade das informações, faz-se necessário a adoção de medidas apropriadas para correção das falhas apontadas, de forma a facilitar a obtenção de dados das entidades fiscalizadas com vistas ao aprimoramento das ações de fiscalização.

Critério de auditoria

228. Princípio da transparência e da publicidade. DN/TCU 134/2013.

Evidências

229. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Relatórios de Gestão (exercício de 2014).

Conclusão

230. As entidades, em sua quase totalidade, não publicam nos seus sítios eletrônicos as informações sobre os contratos e os convênios. Os poucos dados publicados não são devidamente detalhados, dificultando o pleno exercício dos controles interno, externo e social.

231. A falta de divulgação de tais dados vai de encontro ao princípio da transparência, devendo haver recomendação às entidades no sentido de publicação de

informações gerenciais nas páginas da internet das entidades, bem como o envio anual de base de dados com as informações individualizadas ao TCU.

232. Nos relatórios de gestão, vale destacar que as entidades não estão tendo o devido discernimento quanto ao preenchimento das informações mediante convênio, acordo, ajuste ou similares, havendo equívocos na interpretação da DN 134/2013. Deve haver uma separação dos dados de convênios com terceiros e de transferências legais e estatutárias a federações e confederações. Sugere-se, assim, a criação de quadro específico para tratar de transferência legais e estatutárias do Sistema 'S'.

Proposta de encaminhamento

233. Em conformidade com o que foi discutido nesse tópico, propõe-se:

a) Recomendar a todas as entidades do Sistema 'S':

a.1) a disponibilização das informações sobre os contratos das entidades na página principal da entidade, com facilidades de acesso aos usuários e padronização das informações;

a.2) a publicação na página de transparência dos mesmos quadros sobre contratos e convênios exigidos no relatório de gestão, especialmente com relação aos maiores favorecidos, aos maiores contratos de obra e serviços de engenharia e aos maiores contratos de tecnologia de informação.

b) Determinar o encaminhamento para esta Corte de Contas, com periodicidade anual, de banco de dados com as informações individualizadas dos contratos das entidades, conforme leiaute estabelecido em anexo deste relatório.

3.7. Recursos Humanos

234. Com relação à divulgação de dados sobre recursos humanos, a LDO/2015 dispõe que as entidades do Sistema 'S' divulguem, 'trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização', 'a estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico'.

235. Com base no dispositivo legal as equipes do TCU avaliaram as publicações realizadas pelas entidades fiscalizadas.

As entidades do Sistema 'S' não publicam ou publicam de forma insuficiente e/ou inadequada os dados sobre recursos humanos.

Situação encontrada

236. Verificou-se que todas as entidades do Sistema 'S' trazem informações sobre a estrutura dos cargos e a relação dos nomes de seus dirigentes e empregados. Entretanto a qualidade dessas informações varia entre as entidades.

237. Dados dos questionários enviados aos gestores trazem as seguintes informações:

Tabela 14 – Respostas dos gestores sobre recursos humanos.

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
Há uma área da página da internet com informações sobre os Recursos Humanos das entidades?	92,9%	7,1%	18,8%
Há divulgação da estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico, conforme exigido no art. 130 da LDO de 2015 (Lei 13.080/2015)?	67,9%	32,1%	27,1%

No sítio da unidade, a divulgação das informações sobre recursos humanos abrange:

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
Nome de todos os empregados	71,4%	28,6%	20,8%
Cargo e/ou função desempenhada de cada empregado	35,7%	64,3%	25,0%
Nomes dos responsáveis pelos principais cargos da entidade	57,1%	42,9%	22,9%
Indicação dos meios de contato, como e-mail e telefone, dos responsáveis pelos principais cargos	32,1%	67,9%	22,9%
Valor remuneratório dos cargos e funções	78,6%	21,4%	20,8%
Nome de todos os dirigentes	71,4%	28,6%	31,3%
Relação dos membros dos órgãos de administração e controle, tais como: conselhos de administração, fiscal e da diretoria, com informação dos respectivos cargos ocupados	85,7%	14,3%	18,8%
Atos que designaram esses membros e o prazo de seus mandatos	10,7%	89,3%	10,4%
Valor remuneratório das funções dos dirigentes	35,7%	64,3%	45,8%

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (Departamentos Nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

238. Depreende-se dos dados obtidos que os nomes dos empregados e dos dirigentes são publicados pela grande maioria das entidades. Entretanto as demais informações não são publicadas na sua completude. É de ser observar, entretanto, que a divulgação de algumas dessas informações não é obrigatória (como cargo e/ou função dos empregados, a relação dos membros dos conselhos de administração, fiscal e diretoria e atos de designação), mas a sua publicação seria extremamente recomendada para fins da transparência na gestão.

239. Ressalte-se, ainda, que a publicação da estrutura remuneratória é falha. A maioria das entidades publica funções genéricas e faixas salariais amplas, sem especificar como o empregado se situaria no início ou final da faixa. O Senai/Departamento Nacional, por exemplo, publica uma tabela com valores únicos para cada cargo, com a observação ‘salário inicial da faixa, que corresponde a 90% do seu ponto médio, podendo variar até 130%’.

240. Não há menção também de outras possíveis gratificações ou quaisquer outras denominações remuneratórias que possam afetar no salário final dos empregados.

241. Na forma que é feita, a divulgação da estrutura remuneratória não permite qualquer análise mais aprofundada sobre o assunto. Assim, seria recomendável que fosse divulgado para o público em geral o plano de cargos e salários, registrando os valores mínimos e máximos de cada faixa salarial, o quantitativo de empregados em cada uma dessas faixas, e os critérios para a evolução na carreira, bem como os valores de gratificações que possam impactar na remuneração final dos empregados.

242. Foram solicitados os dados detalhados de remuneração de todos os empregados das entidades fiscalizadas, no período de 2012 a 2015, os quais foram devidamente encaminhados. Para avaliar a fidedignidade dessas informações, as equipes do TCU compararam os dados encaminhados pelos departamentos nacionais e das regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG com aqueles extraídos dos documentos originais fornecidos pelas entidades. Também foi verificado quais desses dados são publicados na internet. Os resultados estão resumidos na tabela a seguir.

Tabela 15 – Verificação de dados sobre recursos humanos encaminhados ao TCU.

Dados verificados	Divergências*	Publicação na internet**
-------------------	---------------	--------------------------

Dados verificados	Divergências*	Publicação na internet**
Nome do empregado	0,3%	98,34%
CPF	39,4%	0%
Cargo	35,6%	0%
Remuneração mensal	33,6%	0%
Carga horária semanal	70,7%	0%
Situação	47,9%	0%

Fonte: TCU.

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (Departamentos Nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

** Porcentagem de entidades que publica os dados na página da internet respectiva.

243. O trabalho das equipes do TCU detectou elevado índice de erro nos dados sobre recursos humanos informados pelas entidades, com falhas que chegam a mais de 70%. Também se observa que não estão disponíveis na internet os dados de CPF, cargo, remuneração mensal ou carga horária semanal dos empregados.

244. Tais níveis de erro em dados oficialmente encaminhados a essa Corte de Contas é inadmissível, devendo as entidades reverem seus procedimentos de coleta e envio de dados, a fim de oferecerem informações fidedignas ao controle externo.

245. Em relação aos relatórios de gestão, que devem ser encaminhados ao TCU, a DN/TCU 134/2013 determina, para o exercício de 2014, a apresentação de informações sobre a estrutura de pessoal da entidade, nos seguintes termos:

Tabela 16 – Informações exigidas pela DN 134/2013 sobre gestão de pessoas.

Item	Informações sobre a gestão
3.5	Relação dos principais dirigentes e membros de conselhos, indicando o período de gestão, a função, o segmento, o órgão ou a entidade que representa.
3.6	Remuneração paga aos administradores, membros da diretoria e de conselhos.
5.1	Demonstração da força de trabalho e dos afastamentos que refletem sobre ela;
5.2	Qualificação da força de trabalho de acordo com a estrutura de cargos, idade e nível de escolaridade;
5.3	Custos associados à manutenção dos recursos humanos;
5.4	Composição do quadro de servidores inativos e pensionistas;
5.5	Indicadores gerenciais sobre recursos humanos.
5.6	Informações sobre a terceirização de mão de obra e sobre o quadro de estagiários

246. Na avaliação dos relatórios de gestão, foi verificado que a totalidade das entidades cumpriram os requisitos estabelecidos para o relatório de gestão de 2014.

247. No que tange, entretanto, ao controle externo, a divulgação de dados precisa se dar num contexto mais amplo, sendo as informações sobre recursos humanos exigidas no relatório de gestão, insuficientes para uma fiscalização eficaz pelos órgãos de controle. Informações sobre a estrutura remuneratória nos moldes descritos no Parágrafo 241 são essenciais para avaliação da gestão da entidade.

248. Uma modificação, portanto, no normativo que trata das prestações de contas das entidades se faz necessária, a fim de adequar o conteúdo do relatório de gestão às necessidades das unidades fiscalizadoras.

249. Além dos aspectos gerais da forma de remuneração, a informação precisa sobre os salários e demais pagamentos efetivamente recebidos pelos empregados e

dirigentes das entidades se faz necessária para o planejamento e a realização de auditorias de dados pelo controle externo.

Critério de auditoria

250. Princípio da transparência. Art. 130, inciso IV, da Lei 13.080/2015. DN/TCU 134/2013.

Evidências

251. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Dados sobre remuneração encaminhados pelas entidades. Documentos sobre os empregados emitidos pelas entidades. Relatórios de gestão (exercício de 2014).

Conclusão

252. Foi constatado que, de uma maneira geral, as entidades publicam a relação de empregados e dirigentes e outras informações exigidas legalmente sobre recursos humanos.

253. Entretanto, a estrutura remuneratória (demandada pelo inciso IV da LDO/2015), é divulgada de maneira falha tanto no sítio eletrônico quanto nos relatórios de gestão encaminhados para o TCU, sendo, na maioria das vezes, inútil para qualquer tipo de análise sobre o perfil remuneratório dos empregados. Tal falha atenta quanto ao princípio da transparência e deve ser alvo de recomendação às entidades.

254. Devem ser adotadas alterações nas normas para elaboração dos relatórios de gestão para que as entidades do Sistema 'S' apresentem, a estrutura remuneratória de maneira adequada, bem como anexe os planos de carreiras vigentes para seus empregados.

255. Dados encaminhados para o TCU sobre recursos humanos apresentam erros em níveis inaceitáveis, devendo as entidades adotarem as medidas adequadas para garantir a fidedignidade das informações encaminhadas aos órgãos de controle.

256. Necessários para a efetivação do controle externo, na forma de auditoria de dados e para a elaboração de novas fiscalizações, os valores efetivos dos salários e de gratificações pagos deverão ser encaminhados de forma sistemática ao TCU.

Proposta de encaminhamento

257. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema 'S' a divulgação, nos seus sítios eletrônicos e nos relatórios de gestão encaminhados ao TCU, do plano de cargos e salários, registrando os valores mínimos e máximos de cada faixa salarial, o quantitativo de empregados em cada uma dessas faixas, e os critérios para a evolução na carreira, bem como os valores de gratificações que possam impactar na remuneração final dos empregados.

b) Determinar para todas as entidades do Sistema 'S':

b1) o encaminhamento a esta Corte de Contas, com periodicidade anual, dos dados de remuneração de empregados e dirigentes, conforme leiaute anexo a esse relatório;

b2) a adoção de medidas adequadas para garantir a fidedignidade das informações encaminhadas aos órgãos de controle, sob pena de responsabilização e multa, em conformidade com o art. 58, caput e §1º da Lei 8.443/1992.

3.8. Gratuidade dos Cursos

258. Em 2008, as entidades do Sistema Indústria e Comércio (Sesc, Senai, Sesi e Senac) firmaram acordos com o governo federal de promover mais atividades educacionais gratuitas e aumentar o número de vagas em cursos técnicos de formação inicial e continuada a trabalhadores e alunos (matriculados ou egressos da educação básica) de baixa renda.

259. Esses acordos, formalizados por meio dos Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637, todos de 5/11/2008, previam uma implementação gradual das metas de gratuidade, todas atingindo seus maiores valores a partir de 2014. Os normativos dispõem o seguinte:

Sesc: Com o Decreto 6.632/2008 ficou instituído que o Sesc deve, a partir de 2014, aplicar um terço da sua Receita Líquida de Contribuição Compulsória (RCCL) em educação básica e continuada ou ações educativas. Desse valor, 50% devem fazer parte da oferta de gratuidade destinada aos comerciários e seus dependentes e aos estudantes da educação básica de baixa renda

Senac: O compromisso do Senac em oferecer vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, na condição de alunos matriculados ou egressos da educação básica, e a trabalhadores, empregados ou desempregados, está estabelecido no Decreto 6.633/2008. Segundo o normativo, o percentual de recursos destinados à oferta de gratuidade deve comprometer no mínimo dois terços da receita de contribuição compulsória líquida.

Senai: Instituída pelo Decreto 6.635/2008, a alteração normativa estabelece um comprometimento de dois terços da receita líquida compulsória da entidade para vagas gratuitas em cursos e programas de educação profissional, destinadas a pessoas de baixa renda, preferencialmente, trabalhador, empregado ou desempregado, matriculado ou que tenha concluído a educação básica.

Sesi: O Decreto 6.637/2008 estabeleceu que a entidade deve utilizar um terço da RCCL para a educação, compreendendo as ações de educação básica e continuada, bem como ações educativas para os estudantes relacionadas à saúde, ao esporte, à cultura e ao lazer, aplicando a metade desse valor em programa de gratuidade destinado aos trabalhadores de baixa renda e seus dependentes.

260. Deve-se ressaltar ainda que os decretos de gratuidade determinaram que os departamentos nacionais das entidades passassem a ‘acompanhar e avaliar o cumprimento das regras de desempenho e das metas físicas e financeiras relativas às ações de gratuidade’. Os departamentos nacionais devem ainda enviar ao Ministério da Educação (MEC) as ‘informações necessárias ao acompanhamento das ações voltadas à gratuidade’.

261. Dentro do MEC, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) é a unidade responsável pelo controle e monitoramento dos dados sobre gratuidade encaminhados pelas entidades do Sistema ‘S’.

262. Em 2011, o Acordo de Gratuidade com o Sistema ‘S’ foi incorporado ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por meio da Lei 12.513/2011.

A divulgação dos dados em relação aos cursos ofertados de forma gratuita é inadequada, pois, além de dificultar o controle social, não permite a verificação dos cumprimentos dos normativos referentes ao tema.

263. Os dados consolidados sobre os gastos com gratuidade foram apresentados pelos serviços autônomos envolvidos nos relatórios de gestão dos departamentos nacionais:

Tabela 17 – Valores de gastos obrigatórios com a gratuidade.

Sistema	RCCL aplicada na gratuidade*	
	Valor mínimo estabelecido	Valores alcançados em 2014
Senac	66,67%	72,4%
Sesc	33,33% / 16,67%**	48,1% / 27,4%
Senai	66,67%	68,3%
Sesi	33,33% / 16,67%**	53,8% / 23,2%

Fonte: Relatórios de gestão dos Departamentos Nacionais do Senac, Sesc, Senai e Sesi, relativos ao exercício de 2014.

* Dados consolidados do Sistema.

** %RCCL investida em educação / %RCCL em gratuidade.

264. Observa-se que, de acordo com os dados divulgados pelas entidades, todas cumpriram os valores mínimos de gastos em gratuidade estabelecidos nos normativos. Ressalte-se, entretanto, que, embora essas informações consolidadas estejam claras nos relatórios de gestão do Sistema Indústria, inclusive apresentando os valores de cada regional, o mesmo não acontece com os dados apresentados pelo sistema Comércio. Para o Sesc foi necessário consultar a entidade para a obtenção do dado correto.

265. Antes às dificuldades para se obter dados tão básicos, é necessário aprimorar os instrumentos relativos aos relatórios de gestão, de forma que tais informações sejam expostas de maneira mais clara nesses documentos, para uma melhor avaliação da informação pelos órgãos de controle.

266. Para analisar a transparência das ações voltadas à gratuidade, a equipe elaborou as seguintes perguntas, as quais foram encaminhadas aos gestores:

Tabela 18 – Respostas dos gestores sobre a gratuidade dos cursos.

Respostas do questionário*	Sim	Não	Divergências*
Há uma área da página da internet com informações sobre os cursos oferecidos pelas entidades?	96,0%	3,6%	-
No site da unidade, há indicação de que os cursos são gratuitos ou pagos?	57,1%	42,9%	39,6%
Há informação de que a gratuidade se dá para o cumprimento dos Decretos 6.632, 6.633, 6.635 ou 6.637/2008?	0%	100%	31,3%
No site da unidade, há alguma ferramenta de pesquisa para consulta de dados dos cursos?	43,0%	57,0%	41,7%
Há a divulgação na internet dos cálculos demonstrativos do cumprimento das exigências dos decretos de gratuidade dos cursos?	0%	100%	16,7%
Há publicação nas notas explicativas das demonstrações contábeis dos cálculos referentes ao cumprimento da gratuidade dos cursos prevista nos normativos?	67,5%	32,5%	-

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (Departamentos Nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

Obs.: Os dados do Senar não foram computados, pois as normas de gratuidade não se aplicam (todos os cursos são gratuitos).

267. Como se depreende dos dados enviados, a quase totalidade das entidades divulgam informações sobre os cursos oferecidos, mas somente pouco mais da metade informa quais são gratuitos ou pagos.

268. Nenhuma entidade informa que a gratuidade se dá por força de normativos federais. A ausência dessa informação, além de dificultar o controle social, pode passar a falsa impressão de ações gratuitas não são obrigatórias, mas sim uma mera liberalidade das entidades.

269. Por fim, observa-se que não há divulgação ao público em geral da metodologia utilizada nem dos cálculos referentes à gratuidade, mas somente a publicação dessa informação por uma parcela das entidades (67,5%) nas notas explicativas das demonstrações contábeis.

270. Destaca-se a alta porcentagem de divergências entre os dados encaminhados pelos gestores e a verificação feita pelas equipes do TCU nos departamentos nacionais e regionais especificadas, principalmente no que se refere a informação sobre a gratuidade ou não dos cursos.

271. No que se refere ao relatório de gestão, foi observado que as entidades não informam o quantitativo de cursos ministrados no exercício, o quantitativo de cursos gratuitos oferecidos, nem o custo total dos cursos ministrados, dados fundamentais para os cálculos de gratuidade. Ressalte-se, entretanto, que não houve determinação na DN/TCU 134/2013 para o envio dessas informações relativas ao exercício de 2014.

272. Apesar disso, algumas das entidades apresentam as memórias de cálculo relativas à gratuidade nas demonstrações contábeis (presentes no relatório de gestão). Os cálculos, complexos, carecem de uma avaliação mais aprofundada, para confirmar a fidedignidade das informações produzidas.

Critério de auditoria

273. Princípio da transparência. Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637/2008. DN/TCU 134/2013.

Evidências

274. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Dados sobre gratuidade encaminhados entidades. Relatórios de gestão (exercício de 2014).

Conclusão

275. No presente trabalho verificou-se que, de uma maneira geral, as entidades divulgam nas suas páginas de internet seus cursos e demais atividades.

276. Havendo, no entanto, normativo federal determinando às entidades do Sistema Comércio e Indústria a gratuidade de parcela dos cursos, somente pouco mais da metade das entidades desses sistemas informam quais são os cursos gratuitos ou pagos. Mas mesmo as entidades que divulgam essa informação fundamental, não informam que a gratuidade se dá por força dos normativos federais.

277. A divulgação dos cálculos é feita por 67,5% das entidades nas demonstrações contábeis. Porém, tais cálculos são complexos e os dados utilizados não puderam ser verificados.

278. Recomendações devem ser expedidas para a melhorias na divulgação dos dados sobre os programas de gratuidade. Alterações nas normas para elaboração dos relatórios de gestão devem ser implementadas, de forma a exigir dos serviços sociais autônomos, de forma clara, os valores alcançados de gratuidade, bem a forma de cálculo desses valores.

279. Ressalte-se que recente Levantamento de Auditoria realizado pela SecexEducação (TC 008.089/2015-9), com o objetivo de aprofundar o conhecimento das ações relacionadas ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e as principais ações governamentais de capacitação profissional,

avaliou os acordos de gratuidade firmados entre o Governo Federal e os Serviços Sociais Autônomos da Indústria e do Comércio. Dentre os achados de auditoria registrados no mencionado processo, destacamos:

‘195. Não há prestação de contas específica ao MEC em relação ao Acordo de Gratuidade. Há informações, não individualizadas, nas contas ordinárias que as entidades do Sistema S prestam ao TCU. O MEC apenas realiza o monitoramento do cumprimento do acordo, cujas metas não são em número de vagas, mas em percentual dos recursos aplicados na gratuidade. (...) Faz-se a checagem dos valores gastos tendo como critério os percentuais de gasto definidos nos protocolos de compromisso e acompanha-se a evolução do número de matrículas.

198. Nos exames efetuados pela equipe de auditoria verificou-se que nas prestações de contas enviadas ao Tribunal e ao MEC não são apresentadas as memórias de cálculo relacionadas às despesas elegíveis para efeito de verificação dos gastos com gratuidade. Assim, não há como verificar, se todas as receitas que compõem o Acordo de Gratuidade foram, de fato, computadas para efeito de composição da base de cálculo do acordo ou se foram incluídas despesas não elegíveis para composição dos gastos com gratuidade.

199. Outra constatação da equipe foi que, a despeito da previsão formal do acompanhamento do Acordo de Gratuidade por parte do MEC, o Ministério não realiza exames relacionados às receitas que compõem a base de cálculo da RLCC nem exames relacionados às despesas elegíveis para efeito de verificação dos gastos com gratuidade, apenas recebendo o relatório de gestão e atestando os números apresentados pelas entidades. Também não é emitido, pelo MEC, nenhum documento atestando o cumprimento do acordo pelas entidades que o compõem.’

280. Com base nessas constatações, foi exarado, em 9/12/2015, o Acórdão 3.330/2015-TCU-Plenário que determinou à Segecex, em conjunto com a SecexEducação e com a SecexPrevidência, que: i) inclua, no próximo plano operacional de fiscalização, auditoria de conformidade para avaliar a atuação do Ministério da Educação no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, bem como para avaliar o regular cumprimento das metas desse acordo; ii) utilize as informações deste levantamento para aprimorar os requisitos de informação constantes dos relatórios de gestão apresentados anualmente pelas entidades do serviço nacional de aprendizagem; e iii) avalie a conveniência e oportunidade de incluir as demais propostas de fiscalização (Anexo I do Relatório – peça 39) nos próximos planos operacionais de fiscalização.

281. Como se depreende do texto do Acórdão, em consonância com os achados desta auditoria, a questão da ausência de dados fidedignos sobre o cumprimento dos acordos de gratuidade é preocupante e será alvo de novas ações fiscalizatórias por parte desta Corte de Contas.

Proposta de encaminhamento

282. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema ‘S’ a divulgação, nos seus sítios eletrônicos se os cursos e demais atividades são gratuitas ou pagas, informando também que se trata de gratuidade obrigatória, por força dos decretos de gratuidade.

3.9. Transferências às Federações e Confederações

283. As transferências de recursos entre as unidades do Sistema ‘S’, principalmente quando destinadas às federações e confederações, são temas de grande interesse do TCU. A questão vem sido debatida amplamente nessa Corte, como demonstram as seguintes deliberações: Acórdãos 3.691/2008, 742/2009, 5.670/2009, 3.140/2010 e 4.746/2010, da 1ª Câmara; Acórdãos 1.511/2010, 1.825/2010 e

2.785/2011, da 2ª Câmara; Acórdãos 614/2006, 787/2008, 348/2010, 2.209/2010, 2.306/2010, 3.163/2010, 468/2011 e 469/2011, 338/2013, todos do Plenário.

284. Em 9/12/2014, em sessão plenária, o Ministro Substituto André Luís de Carvalho fez comunicação em que ressaltou a necessidade de estudo com abrangência geral sobre a atuação e a estrutura dos entes do Sistema 'S' e que albergue seus relacionamentos com as entidades sindicais, notadamente no campo das transferências financeiras legais e voluntárias.

285. O Ministro relatou que, diante da ausência de dados e da materialidade envolvida na questão, seria necessária uma profunda avaliação de todas as entidades que compõem o Sistema 'S', em especial na questão referente aos repasses às federações e confederações sindicais. Tal avaliação balizaria a atuação mais diligente do TCU na garantia da correta aplicação dos recursos públicos geridos por essas instituições.

286. Assim, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que elaborasse e submetesse ao Colegiado, proposta de fiscalização sobre a estrutura de financiamento de todas as entidades do Sistema 'S', bem como sobre os repasses realizados às respectivas federações e confederações sindicais, promovendo-se, entre outras medidas, a comparação entre as diversas entidades que integram o aludido sistema.

287. Nesse trabalho, devido à amplitude do escopo e a necessidade de verificação de vários outros pontos referentes à transparência, não foi possível aprofundar no tema da transferência de recursos para as federações e confederações, mas a questão foi avaliada sob a ótica da transparência. Os resultados estão apresentados na sequência.

A publicação dos dados sobre transferências de recursos entre as entidades, em especial aqueles destinados às federações e confederações, quando ocorre, é inadequada

288. Dentro do escopo da transparência, a equipe avaliou como é a divulgação dos dados de transferência das entidades do Sistema 'S' para suas federações e confederações. Foram feitas as seguintes perguntas aos gestores:

Tabela 19 – Respostas dos gestores sobre transferências para federações e confederações.

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
Há uma área da página da internet com as informações sobre transferências obrigatórias concedidas a Federações e Confederações?	14,3%	85,7%	14,6%
A divulgação das transferências das unidades nacional/regionais a federações e confederações empresariais abrange os seguintes dados:			
Identificação dos processos	10,7%	89,3%	2,1%
Razão social de favorecidos	10,7%	89,3%	4,2%
CNPJ/CPF dos favorecidos	14,3%	85,7%	2,1%
Objetivo da transferência	7,1%	92,9%	2,1%
Datas de assinatura	7,1%	92,9%	2,1%
Valor total transferido	14,3%	85,7%	14,6%
Valor da contrapartida	3,6%	96,4%	2,1%
Inteiro teor do instrumento utilizado para definir as condições da transferência	0%	100%	0%
Situação do acordo (em execução, suspenso, concluído)	3,6%	96,4%	2,1%

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

289. O exame dos dados fornecidos pelos gestores indica que, claramente, não há uma preocupação na divulgação dos dados referentes a esses repasses, com cerca de 10% das entidades afirmando que publicam algum dado referente ao tema. Nenhuma das entidades publica o termo do ajuste.

290. Durante a análise dos sítios eletrônicos das entidades, a falta de informações ficou evidente, não tendo as equipes do TCU localizado qualquer dado a respeito de transferência de recursos para federações e confederações.

291. Também nos relatórios de gestão não há informações sobre as transferências realizadas para federações e confederações. Conforme dados da Tabela 12, cerca de um quarto das entidades informam sobre as transferências às federações e confederações. É importante ressaltar que, nesse número, encontram-se aquelas que informaram a ausência de repasse. Assim, cerca de 75% das entidades do Sistema 'S' simplesmente não introduzem no relatório de gestão qualquer informação sobre o tema.

292. Necessária, ante as falhas detectadas, a adoção de medidas apropriadas, de forma a facilitar a obtenção de dados das entidades fiscalizadas, com vistas ao eficaz planejamento das ações de controle externo.

Critério de auditoria

293. Princípio da transparência. DN/TCU 134/2013.

Evidências

294. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Dados sobre transferências de recursos encaminhados pelas entidades. Relatórios de gestão (exercício de 2014).

Conclusão

295. As entidades, em sua grande maioria, não publicam nos seus sítios eletrônicos os dados referentes às transferências de recursos para federações ou confederações, bem como aqueles referentes aos demais convênios ou ajustes.

296. A falta de divulgação de tais dados, de maneira uniforme e com mesma nomenclatura, vai de encontro ao princípio da transparência e deve haver recomendação às entidades no sentido de correção dessas falhas.

297. Nos relatórios de gestão, embora haja disposição normativa para o encaminhamento dos dados, poucas entidades produzem as informações, e ainda assim, de maneira confusa. São necessárias alterações nos normativos de contas, que permitam a uniformização das informações encaminhadas.

298. Dados de transferências de recursos, sejam por qualquer instrumento, em especial aqueles destinados às federações e confederações, devem ser encaminhados de forma sistemática ao TCU. Também as federações e confederações beneficiárias desses recursos públicos devem encaminhar ao TCU as informações referentes aos repasses recebidos. Tais dados são fundamentais para o planejamento de futuras fiscalizações por parte dos órgãos de controle.

Proposta de encaminhamento

299. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema 'S' a divulgação, nos seus sítios eletrônicos e nos relatórios de gestão encaminhados ao TCU, das informações referentes às transferências de recursos, seja por convênio, ou qualquer outra forma de ajuste, dando destaque àquelas transações que beneficiem as federações e confederações sindicais.

b) Determinar para todas as entidades do Sistema 'S', bem como para todas as federações e confederações beneficiárias, o encaminhamento ao TCU, com periodicidade anual, dos dados de transferências, conforme leiaute anexo a esse relatório.

3.10. Atendimento aos cidadãos

300. O atendimento ao público é uma função que exige grande esforço e envolvimento de qualquer entidade, seja ela privada ou pública, pois é uma das principais formas de se dar efetividade ao princípio da transparência.

301. Segundo Milet (1997), em sua obra: 'Qualidade em Serviços: Princípio para Gestão Contemporânea das Organizações', os critérios utilizados pelos clientes/cidadãos para avaliar a prestação do serviço de atendimento com qualidade são: aspectos tangíveis (aparência da instalação física, equipamentos, pessoal, e outros); confiabilidade (habilidade para cumprir o prometido); presteza (desejo e disposição de ajudar, ou seja, rapidez no atendimento); competência (colaboradores com os perfis e os conhecimentos necessários); cortesia (educação, respeito, consideração, atenção e cordialidade); credibilidade (transmissão de confiança e credibilidade junto ao cliente); segurança (minimização ou eliminação de risco, perigo ou ações duvidosas contra as pessoas e informações); acessibilidade (facilidade de contato com as pessoas na organização); comunicação (manter o cliente informado através de linguagem compreensível, clara e precisa); entendimento do cliente (esforço feito para conhecer o cliente e seus reais problemas e necessidades); e preço (valor pago pelo cliente para obter o produto ou serviço).

302. Nesse contexto, o atendimento ao público, mais do que simplesmente fornecer documentos ou encaminhar pessoas, engloba muitas outras ações como entender o usuário, agir com presteza e segurança nas informações e recepcionar as pessoas num ambiente agradável e organizado, tudo isso com o objetivo de suprir os anseios dos usuários dos serviços (Carrijo e Alvarenga, 2012, em 'Qualidade do Atendimento Prestado ao Cliente-Cidadão da Secretaria Municipal de Regulação Urbana de Aparecida de Goiânia: Um Estudo Exploratório e Propositivo').

303. De uma maneira geral, o atendimento, quer seja o virtual, telemarketing ou mesmo o presencial, não é bem visto pela sociedade, que teme procurá-lo, pois é tido como extremamente lento e burocrático, em contraste com a agilidade que se espera em relação à solução dos seus anseios.

304. Assim, é necessário um grande envolvimento e dedicação das entidades para que o público seja atendido de forma adequada. Há vários modelos para estruturar esse atendimento, dependendo do tamanho da entidade, da complexidade dos serviços prestados e da qualidade que se espera para tais atendimentos.

305. Grandes corporações (públicas e privadas) têm uma estrutura dupla, com um Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) ou Serviço de Informação ao Cidadão e uma ouvidoria. Conforme o Código das melhores práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), para garantir a transparência nas instituições é importante que haja na estrutura de atendimento ao cliente/cidadão, uma ouvidoria ou canal de denúncias, 'para acolher opiniões, críticas, reclamações e denúncias', sejam dos seus clientes ou dos seus próprios empregados. A confidencialidade da informação é essencial, bem como a efetiva apuração dos fatos apresentados e adoção das providências necessárias.

306. A ouvidoria, segundo o IBGC, deve estar posicionada num nível hierarquicamente superior na administração, respondendo diretamente ao Conselho de Administração da entidade ou equivalente.

307. Vale ressaltar também as diferenças entre Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC) ou Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e Ouvidoria. De acordo

com a Abrarec (Associação Brasileira das Relações Empresa-Cliente), o SAC é o órgão responsável por atender às demandas relativas a solicitações, dúvidas, reclamações e elogios dos solicitantes. Esse serviço deve trabalhar de acordo com processos vigentes e com padrões de atendimento e soluções pré-definidos, cumprindo os prazos e expectativas fornecidas ao cliente e solucionando os problemas independente das obrigações legais.

308. Já a ouvidoria, de acordo com o Guia de Ouvidorias Brasil, da Abrarec, é um órgão que atua na defesa dos direitos dos cidadãos, consumidores e usuários de produtos e serviços no esclarecimento dos seus deveres e na prevenção e solução de conflitos, garantindo uma avaliação justa e imparcial às suas demandas. A ouvidoria deve ser um canal de comunicação direto entre o cidadão e as organizações, atuando como segunda instância administrativa no atendimento de suas manifestações. Deve fazer o atendimento focado no coletivo, porém, sem desprezar os interesses individuais. Esse serviço deve ser a última instância para a solução dos conflitos entre empresa/fornecedor e cliente. Além disso, possui autonomia, caso seja necessário contatar diversas áreas da entidade.

309. Para entender melhor o atendimento de cada uma das centrais, a Abrarec apresenta o quadro resumo a seguir:

Tabela 20 – Principais características dos SAC e das ouvidorias.

	SAC	Ouvidoria
Atendimento	Consumidores com problemas rotineiros	Consumidores com problemas excepcionais
Soluções	Ações corretivas	Ações preventivas e também corretivas
Área de atuação	Operacional	Estratégica

Fonte: Abrarec / Guia de Ouvidorias Brasil

310. Após esses esclarecimentos, passamos aos resultados da fiscalização empreendida nas entidades do Sistema 'S'.

Não há uma sistemática padronizada e instrumentos para esclarecimento de dúvidas e entrega de documentos solicitados pelos cidadãos.

311. As entidades do Sistema 'S' fiscalizadas adotam modelos diferentes para o atendimento às demandas dos clientes/cidadãos. Às vezes a estrutura de atendimento é diferente até dentro de um mesmo sistema, demonstrando uma falta de uniformização de procedimentos.

312. Para apurar a forma de atendimento prestado aos clientes/cidadãos foram feitas as seguintes questões aos gestores:

Tabela 21 – Respostas dos gestores sobre os serviços de atendimento ao cliente/cidadão.

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
Há uma área da página da internet destinada ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)?	50,0%	50,0%	16,7%
Relativamente ao atendimento ao cidadão que deseja obter informações/documentos, a entidade disponibiliza:			
Serviço de informações ao cidadão pela internet ('fale conosco' por formulário).	60,7%	39,3%	27,1%
Serviço de informações ao cidadão por via presencial.	71,4%	28,6%	29,2%
Sistema de ouvidoria.	3,6%	96,4%	20,8%
Serviço de informações ao cidadão por telefone.	46,4%	53,6%	20,8%
Registro dos pedidos de informação recebidos e das respostas encaminhadas.	35,7%	64,3%	-

Respostas do questionário	Sim	Não	Divergências*
A entidade publica respostas às perguntas mais frequentes (FAQ).	7,1%	92,9%	16,7%
O cidadão é comunicado sobre o encaminhamento dado às demandas que efetuou à Ouvidoria ou ao Fale Conosco.	25,0%	75,0%	-
Dentre as exigências a serem atendidas para obter o acesso à informação, encontram-se:			
Número e dados de documento de identificação	10,71%	89,3%	-
Assinatura em documento com firma reconhecida	0%	100%	-
Declaração de responsabilidade, de maioridade, ou de qualquer natureza	0%	100%	-
Outras exigências	28,6%	71,4%	-

Fonte: TCU – Questionário aplicado às entidades dos Sistemas Agricultura, Indústria e Comércio (adaptado).

*Divergências apontadas nas verificações *in loco* feitas pelo TCU em parte das entidades fiscalizadas (Departamentos Nacionais e regionais do DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA e MG).

313. Depreende-se dos resultados da consulta aos gestores que a área de atendimento ao cidadão não está recebendo a atenção adequada das entidades do Sistema ‘S’. Embora a maioria possua algum tipo de atendimento presencial, somente metade delas apresenta um SIC com atendimento pela internet.

314. Somente 46,4% fazem atendimento por telefone e menos ainda (35,7) registram os atendimentos prestados.

315. Quanto à existência de ouvidorias, estas funcionam em apenas pouco mais de 3% das entidades. Conforme dito anteriormente, as organizações ligadas ao atendimento ao cliente/cidadão recomendam fortemente a implantação de um sistema de ouvidoria, por facilitar o diálogo entre o cliente/cidadão e a entidade e proporcionar atendimentos mais isentos e multiparciais, com soluções mais justas para as questões que não foram resolvidas pelos canais normais de atendimento. Além disso, a ouvidoria atua internamente, estimulando e acompanhando a correção das causas dos problemas.

316. Como boa prática, registramos que os Departamentos Nacionais do Sesc e do Senac, estão implementando sistemas de ouvidoria, para colher opiniões, críticas, reclamações e denúncias, sejam dos seus clientes ou dos seus próprios empregados, que funcionará como uma segunda instância de atendimento para todo a rede do Sesc/Senac (departamento nacional e unidades regionais). Tal sistemática, se efetivamente implementada, poderá trazer grandes melhorias na forma de atendimento prestada pelo Sesc, principalmente na padronização de atendimento nas entidades do sistema, já que foi observado, conforme se verá mais adiante, que o atendimento nas regionais menores tem estruturas muito simples e bem mais falhas, geralmente sem monitoramento e acompanhamento.

317. Com relação à verificação realizada pelo TCU sobre os dados dos questionários, observa-se que as divergências se situaram na casa dos 20%.

318. Foi observada também tal desatenção à essa área fundamental nos trabalhos de campo, em que a equipe coordenadora e as equipes do TCU nas Secex regionais entrevistaram os gestores, abordando vários aspectos do atendimento ao cidadão. Foram visitadas 60 das 141 entidades e discutidas diversas questões referentes ao tema.

319. Os resultados a seguir mostram os resultados obtidos a partir dessas entrevistas. Ressalte-se que a Secex-MG não encaminhou os dados da entrevista, sendo considerados então apenas os resultados 55 das unidades visitadas (Departamentos Nacionais do Sesi, Sesc, Senai, Senac, Administração Central do

Senar e regionais destas entidades no Distrito Federal, Amapá, Tocantins, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Rondônia, Paraíba, Roraima e Maranhão).

Tabela 22 – Dados compilados das entrevistas com os gestores.

Dados compilados das entrevistas com gestores						
Tamanho da organização	Média					
	Total	(SP, RJ, SC)		(AP, RR, TO)		
No. unidades vinculadas	23,07	66,47		5,40		
No. empregados	1.443,47	4.287,27		227,87		
Estrutura de atendimento	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
<u>Sobre o canal de atendimento por e-mail:</u>						
Existe um canal de atendimento por <i>e-mail</i> ('fale conosco')?	96,4%	3,6%	100%	0,0%	93,3%	6,7%
Nesse canal, há um tempo máximo para resposta?	49,1%	50,9%	80,0%	20,0%	71,4%	28,7%
Existem estatísticas sobre esse tipo de atendimento?	48,1%	51,9%	80,0%	20,0%	46,1%	53,9%
Existem dados de tempo médio de atendimento?	49,1%	50,9%	86,7%	13,3%	50,0%	50,0%
<u>Sobre a ouvidoria:</u>						
Existe uma ouvidoria na entidade?	16,7%	83,3%	20,0%	80,0%	0%	100%
Funciona como uma segunda instância de atendimento?	37,5%	62,5%	33,3%	66,7%	NA	NA
Existem estatísticas sobre esse tipo de atendimento?	50,0%	50,0%	33,3%	66,7%	NA	NA
Existem dados de tempo médio de atendimento?	12,5%	87,5%	0%	100%	NA	NA
<u>Sobre o atendimento por telefone:</u>						
Existe um canal de atendimento por telefone?	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Esse atendimento é centralizado?	36,4%	63,6%	61,5%	38,5%	16,7%	83,3%
Existem monitoramento sobre esse tipo de atendimento?	29,1%	70,9%	66,7%	33,3%	16,7%	83,3%
Existem estatísticas sobre esse tipo de atendimento?	27,3%	72,7%	60,0%	40,0%	16,7%	83,3%
<u>Sobre o atendimento presencial:</u>						
Existe uma estrutura para atendimento presencial?	98,2%	1,8%	100%	0%	100%	0%
Esse atendimento é centralizado?	9,1%	90,9%	7,7%	92,3%	0%	100%
Existem monitoramento sobre esse tipo de atendimento?	22,2%	77,8%	21,4%	78,6%	46,7%	53,3%
Existem estatísticas sobre esse tipo de atendimento?	14,8%	85,2%	13,3%	86,7%	26,7%	73,3%
<u>Outros canais de atendimento:</u>						
Existem outros canais de atendimento (<i>facebook</i> , <i>twitter</i> , urnas de sugestões)?	79,6%	20,4%	64,3%	35,7%	93,3%	6,7%
Existem monitoramento sobre esse tipo de atendimento?	21,4%	78,6%	11,1%	88,9%	23,1%	76,9%
Existem estatísticas sobre esse tipo de atendimento?	27,9%	72,1%	11,1%	88,9%	35,7%	64,3%

Fonte: TCU – Entrevistas com os gestores dos Departamentos Nacionais e regionais (DF, AP, TO, SC, SP, RJ, RO, PB, RR, MA).

320. Os resultados apresentados comprovam que as entidades do Sistema 'S' são muito diferentes entre si. Somente em termos de número de empregados, foram observadas variações de 8 (Senar/AP) a 11.582 (Sesi/SP). Obviamente, essas diferenças refletem-se em todos os aspectos da gestão, como não poderia deixar de ser.

321. Os dados mostram também que quase todas as entidades visitadas possuem um atendimento do tipo 'fale conosco', com uso de e-mail, além, é claro, do

atendimento presencial, essencial nas atividades educacionais. Todos possuem atendimento por telefone.

322. Outros canais de atendimento foram também citados, principalmente as mídias sociais: Facebook, Twitter, Youtube e outras. Algumas entidades apontam também a existência de urnas de sugestões juntos às áreas de grande circulação de pessoas.

323. Entre as outras formas de comunicação com o cliente/cidadão, as entidades citam periódicos, brochuras, folders, cartazes, banners, malas diretas (tradicional, por correio eletrônico e até por meio de aplicativos de mensagens instantâneas, como WhatsApp), outdoors, busdoors (banners em ônibus). Para o Senar são comuns anúncios em rádios comunitárias, alto-falantes, além de ações de divulgação em sindicatos de trabalhadores rurais.

324. Com relação à ouvidoria, a despeito de sua implantação ser altamente recomendável, principalmente nas grandes organizações, poucas entidades do Sistema 'S' possuem esse tipo de estrutura.

325. Ainda assim, das ouvidorias existentes somente o Departamento Nacional do Sesc funciona como uma segunda instância de atendimento. Entretanto, as outras ouvidorias visitadas (Sesc e Senac do DF e SC) possuem características positivas como a autonomia para contatar diversas áreas da entidade e posição hierárquica elevada, no nível da diretoria das entidades.

326. Observou-se também que estados menores possuem sistemas de atendimento muito simples e sem acompanhamento e monitoramento, ou qualquer tipo de avaliação de dados (estatísticas). Tal observação fica clara quando se analisa o número de respostas 'sim' dadas às questões da Tabela 22 em dois grupos de entidades: um de entidades maiores e com mais recursos (São Paulo, Rio de Janeiro e Santa Catarina) e outro com os Estados do Amapá, Roraima e Tocantins. No primeiro grupo há 50,0% de 'sim', enquanto no segundo, essa porcentagem cai para 40,0%. Isso reforça a necessidade de se uniformizar procedimentos e melhorar a forma de gerenciamento do sistema de atendimento ao cliente/cidadão.

327. Uma outra questão que, apesar de não ter sido avaliada de forma sistemática, é também muito relevante é a existência de FAQ (Frequently Asked Questions) que pode ser traduzido por 'Perguntas Mais Frequentes'. Um FAQ significa uma compilação de perguntas frequentes acerca de determinado tema, que auxiliam os clientes na resposta a dúvidas mais comuns. Um FAQ bem feito pode evitar o uso do sistema de atendimento da entidade, facilitando a vida dos clientes/cidadãos e economizando recursos.

328. Assim, é recomendável que as entidades estruturem os seus serviços de atendimento ao cliente/cidadão de forma a facilitar o acesso destes às informações dessas organizações. Nesse contexto, as entidades devem prestar esses serviços por e-mail (fale conosco), de forma presencial e por telefone, criar uma lista de perguntas mais frequentes (FAQ), além de avaliar a viabilidade de se criar ouvidorias, de forma sistêmica, como órgãos de segunda instância, com vistas a aprimorar os serviços de atendimento ao cidadão.

329. O monitoramento e acompanhamento dos atendimentos também são essenciais para o aprimoramento da gestão desses serviços, devendo os departamentos nacionais promover a padronização e uniformização de procedimentos em toda a rede do sistema respectivo.

Não há indicadores que permitam aos cidadãos acompanhar a qualidade do serviço de atendimento de informação das entidades.

330. Embora os canais de atendimento presencial, por e-mail e por telefone estejam presentes na quase totalidade das entidades, não há imposição de um tempo limite para resposta às demandas. Também não há monitoramento dos atendimentos, nem dados estatísticos. Tais falhas dificultam a adoção de medidas gerenciais efetivas para solução dos problemas de forma sistêmica.

331. A fixação de um prazo para cada etapa do atendimento é o primeiro passo para se obter outros indicadores de qualidade sobre os serviços prestados para atender às demandas dos clientes.

332. A partir da indicação de prazos, sistemas de monitoramento e de controle de prazos devem ser implementados para melhoria da gestão dos serviços.

Critério de auditoria

333. Princípio da transparência. DN/TCU 134/2013.

Evidências

334. Dados da pesquisa encaminhada aos gestores. Dados obtidos dos sítios de internet das entidades fiscalizadas. Dados sobre remuneração encaminhados pelas entidades. Dados de verificações documentais e das entrevistas com os gestores dos departamentos nacionais do Sesc, Sesi, Senac, Senai, administração central do Senar e regionais desses sistemas no Distrito Federal, Amapá, Tocantins, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Roraima, Paraíba, Rondônia, Minas Gerais e Maranhão.

Conclusão

335. Verificou-se que as entidades do Sistema 'S', em sua grande maioria, possuem estruturas para atender ao cliente/cidadão, com canais de atendimento por telefone, por e-mail e presencial.

336. Embora tais canais sejam avanços importantes, muitas falhas ainda foram detectadas, principalmente a inexistência de prazos para resposta, bem como ausência de monitoramento e controle das etapas dos processos de atendimento.

337. O atual cenário brasileiro, em que a sociedade exige cada vez mais informações (e informações de qualidade) demanda estruturas mais robustas de acesso a informação. O Sistema 'S', que recebe grandes aportes de recursos públicos, não pode se furtar a prestar serviços de informação de qualidade. É necessário, portanto, que estas entidades invistam no aprimoramento dos seus sistemas de atendimento e acesso à informação.

338. Nos dados apurados pelo TCU, verificou-se que, principalmente nas unidades menos favorecidas da federação, o atendimento ao cliente/cidadão apresenta muitas falhas, faltando uma estrutura mais uniforme entre as entidades. As entidades maiores possuem estruturas complexas, geralmente com monitoramento e estatísticas sobre os atendimentos realizados. Já os estados pequenos visitados contam geralmente com estruturas muito precárias de atendimento ao cidadão, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento dos atendimentos.

339. Como boa prática, registramos que o Departamento Nacional do Sesc está implementando uma ouvidoria, para ouvir opiniões, críticas, reclamações e denúncias, sejam dos seus clientes ou dos seus próprios empregados, que funcionaria como uma segunda instância de atendimento para todo o sistema (departamento nacional e unidades regionais). Tal sistemática de atendimento ao cliente é recomendada pelas melhores instituições do ramo, por facilitar o diálogo entre o cliente/cidadão e a entidade e proporcionar atendimentos mais isentos e multiparciais, com soluções mais justas para as questões que não foram resolvidas pelos canais normais de atendimento. Além disso, a ouvidoria atua internamente, estimulando e acompanhando a correção das causas dos problemas.

340. Tendo sido verificadas diversas falhas nos serviços de atendimento ao cliente/cidadão, observa-se a necessidade de as entidades aprimorarem as estruturas de atendimento de forma a facilitar o acesso destes às informações dessas organizações, estabelecendo prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementando sistemas de monitoramento e controle de prazos e acompanhamento das demandas. Uniformização e padronização de procedimentos entre as unidades de cada sistema é fundamental para um atendimento de qualidade em todos os estados da federação.

Proposta de encaminhamento

341. Ante o exposto propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema 'S':

a.1) a reestruturação de seus serviços de atendimento aos clientes/cidadãos de forma a facilitar o acesso destes às informações dessas organizações, prestando esses serviços por e-mail (fale conosco), de forma presencial e por telefone, criando listas de perguntas mais frequentes (FAQ);

a.2) a avaliação da viabilidade de se criar ouvidorias, de forma sistêmica, como órgãos de segunda instância, de forma a aprimorar os serviços de atendimento ao cidadão;

a.3) a fixação de prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementação de sistemas de monitoramento e controle de prazos, de forma a aprimorar a gestão dos serviços de atendimento prestados aos cidadãos.

b) Recomendar para todos os departamentos nacionais do Sistema 'S' ou equivalentes, a padronização e a uniformização de procedimentos relativos ao monitoramento e acompanhamento dos atendimentos em toda a rede do sistema respectivo.

4 - MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

342. Em 21/12/2015 foi enviada por meio de correio eletrônico mensagem aos gestores do Senac, Senai, Sesi, Senar, Sesc, encaminhando o relatório preliminar. A informação foi oficializada em 22/12/2015, data em que se encaminharam aos mencionados gestores os Ofícios 1.218, 1.219, 1.220, 1.221 e 1.222/2015-TCU/SecexPrevi, com a versão preliminar do relatório para avaliação e envio de comentários no prazo de 15 dias a partir do recebimento da comunicação oficial.

343. As entidades solicitaram prorrogação de prazo (peças 90, 91, 99, 100), no que foram atendidas parcialmente, com dilação de mais 15 dias.

344. O Senac encaminhou seus comentários, por meio do documento datado de 28/1/2016 (peça 106), o qual será analisado na sequência.

345. A primeira sugestão refere-se ao parágrafo do resumo com o seguinte texto: 'nos últimos anos, o TCU tem sido constantemente demandado, principalmente pelas casas do Congresso, a fornecer informações sobre essas entidades. Por outro lado, essas informações muitas vezes não estão disponíveis, e, quando existentes, não se pode atestar a fidedignidade delas'. O Senac aponta que o texto poderia colocar em dúvida a veracidade das informações prestadas pelas entidades do Sistema 'S' aos órgãos de controle, sugerindo que o texto fosse alterado para retirar essa conotação.

346. A avaliação do Senac é oportuna, mas o texto do relatório apenas informa que os órgãos de controle não têm como atestar que as informações são corretas, como de fato não o fazem. Os dados encaminhados pelas entidades são repassados às casas do Congresso, sempre com a ressalva de que os dados não foram confirmados. Nos órgãos da Administração Direta, as informações financeiras estão todas centralizadas no Siafi, Siconv, Siasg, o que facilita a atestação de sua fidedignidade. A despeito disso, o texto foi ligeiramente alterado para aumentar sua clareza.

347. A segunda sugestão refere-se ao banco de dados mencionado no penúltimo parágrafo do resumo. O Senac propõe a participação das instituições na ‘concepção e do desenvolvimento das premissas desse banco de dados, dada a heterogeneidade das entidades integrantes dos chamados ‘serviços sociais autônomos’.

348. Em que pese o fato de haver grande heterogeneidade entre as entidades, não se vislumbra a necessidade, nesse momento, de ampliação da discussão sobre o banco de dados, uma vez que este seguirá basicamente os moldes daquele já encaminhado desde 2012 à CGU, com o acréscimo de informações sobre receita e despesa.

349. As terceira e quarta sugestões relacionam-se a erros simples e foram acatadas.

350. A quinta sugestão, referente à informação de que os dados divulgados pelas entidades do Sistema ‘S’ não tinham o detalhamento adequado, foi parcialmente acatada, com alteração do texto.

351. As divergências apontadas pelas equipes do tribunal, tema da sexta sugestão e de outras seguintes, foram obtidas por meio da comparação direta de documentos ou das informações constantes nos sítios das entidades com as informações prestadas. Conforme já apontado no Parágrafo 169 do Relatório Preliminar, essa divergência pode ter variadas causas e, o objetivo desse relatório não é apontar irregularidades ou má fé, mas sim, problemas de gestão quanto à transparência. Dessa forma, os leitores do relatório não devem entender tais divergências como envio intencional de dados errados, mas falhas no processo de entendimento do pedido de informação, de coleta dos dados e e/ou encaminhamento dos dados.

352. De qualquer forma, foi acrescentado um parágrafo ao texto questionado, explicando esse entendimento.

353. Quanto à solicitação dos dados individualizados, para a adoção de medidas corretivas, deve-se esclarecer que o objetivo desse trabalho sempre foi obter uma visão geral do Sistema ‘S’ no que se refere ao tema da transparência, o que, diga-se de passagem, requereu um grande esforço da equipe de auditoria, ante a disparidade entre grupos de sistemas, e entre as unidades de um mesmo sistema.

354. Atingido o objetivo de fornecer essa visão geral, a equipe disponibilizará para os departamentos nacionais os dados de cada sistema, para que adotem as providências que entenderem cabíveis. Ademais essas informações individualizadas já estão disponíveis no processo (Anexos I a VII, peças 113 a 117), podendo as entidades requererem cópias, se assim desejarem.

355. A sétima sugestão propõe que seja citada, como boa prática do Senac, a divulgação em seu sítio eletrônico da portaria de aprovação de seu orçamento pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. Realmente trata-se de uma boa prática da entidade, mas tal citação no parágrafo sugerido não seria adequada.

356. Tratando do nível de agregação inadequado em que se divulga os dados de receita e despesa, na oitava sugestão, o Senac registra que ‘o nível de agregação das informações é totalmente compatível com essas disposições [legais]. Até aqui nenhum órgão havia informado dificuldade na análise de receitas e despesas em virtude desse nível de agregação’.

357. Se nenhum órgão havia levantado essa questão, esta foi devidamente abordada nesse trabalho. O nível de agregação é inadequado e dificulta o exercício do controle.

358. Na sugestão de número 9, o Senac solicita sua inclusão como entidade que promove a publicação dos orçamentos retificadores. Acatado.

359. Na décima, assim como a 14^a, 16^a, 17^a e 18^a sugestões, são referências às questões das divergências e da necessidade de individualização dos dados, assuntos já discutidos nos Parágrafos 351 a 354.

360. O assunto tratado na 11^a sugestão refere-se à questão dos Conselhos Fiscais e o texto original foi reescrito com o fito de trazer mais clareza. Registre-se, entretanto, em relação ao comitê de auditoria, que o próprio gestor do Senac/MG havia informado no questionário que a entidade não possuía esse tipo de órgão.

361. Na 12^a sugestão, questiona-se o que se considerou divergência. Embora entenda-se o ponto de vista da entidade, não há reparos a serem feitos no texto. Na 13^a, a entidade não sugere alterações, mas comenta sobre sua situação de dependência das contribuições para-fiscais. Quanto à 15^a, percebemos um conteúdo semelhante dos sítios, mas tudo muito longe de uma padronização: no Senac/AP as informações estão na página 'Dados de Gestão', no Senac/PB chama 'Dados de Gestão e Transparência', e no Senac/SP 'Relatórios Institucionais e de Gestão'; e o conteúdo visual das três páginas é completamente distinto.

362. Na 19^a sugestão, a entidade trata da questão da ausência de informação de que a gratuidade se dá por força de normativos federais, indicando que publica os decretos de gratuidade no seu sítio eletrônico. Realmente confirmamos a publicação do Decreto pelo Departamento Nacional, que tem uma página específica para o assunto ('Programa Senac de Gratuidade') que, inclusive, traz importantes informações sobre como participar do programa. Mas, somente nessa página do Senac/DN encontramos esse tipo de informação. Ademais, quando se refere a quais cursos fazem parte do programa, a página informa que deve ser procurada a unidade regional pertinente. Nada mais correto, exceto que nas unidades regionais a informação é falha.

363. O texto do relatório refere-se especificamente em informar, em cada propaganda de curso, se ele é gratuito ou não e, sendo, que essa gratuidade é uma obediência à norma e não uma liberalidade da entidade. Nos meses que a equipe trabalhou, avaliando os diversos sítios, esse tipo de informação não foi visto uma só vez. Aliás, notou-se sempre um grande destaque para os cursos pagos e, muito em segundo plano, é que se via um ou outro curso gratuito. Dessa forma, o texto também não merece reparo.

364. Por fim, na 20^a sugestão, o Senac aponta que também está implementando um sistema de ouvidoria, boa prática que merece ser reconhecida no texto do relatório.

365. O Sesc encaminhou também seus comentários por meio do documento datado de 15/2/2016 (peça 118). Embora intempestivo, o documento foi analisado, conforme se segue.

366. Logo no item 2 da página 1 do documento encaminhado, a entidade tenta desacreditar o trabalho da equipe de auditoria, insinuando que o fato de a Secex-MG não ter enviado um dos papéis de trabalho comprometeria a qualidade da avaliação feita. O fato é que, apesar do formulário faltante, foram analisadas 55 entidades num universo de 141. Assim, a ausência dos documentos da Secex-MG não produz alterações estatisticamente relevantes para a análise empreendida.

367. Os comentários de 1 a 5, 7, 8, 11 e 12 são idênticos àqueles enviados pelo Senac, em relação aos quais foram apresentadas as análises pertinentes.

368. O 6º comentário refere-se à não identificação das entidades cujos demonstrativos contábeis apresentaram falhas. A questão da individualização dos dados já foi tratada nesse tópico anteriormente, com informação de que o objetivo do trabalho era uma visão geral das entidades e não a identificação de irregularidades em cada uma delas. Ademais os dados individualizados serão disponibilizados para cada sistema, para as providências que entenderem cabíveis.

369. No comentário de número 9, referente à falta de padronização das informações nos sítios eletrônicos e no Relatório de Gestão, o Sesc afirma que produz um 'boletim informativo' com as instruções sobre o correto preenchimento dos relatórios de gestão. Fica claro, pelos resultados da auditoria, que essa estratégia não está sendo suficiente e deve ser revista.

370. Já no 10º comentário, o Sesc traz trechos deste relatório em que se apontam falhas na publicação das licitações, afirmando na sequência que 'publica em seu sítio na internet todos os procedimentos licitatórios realizados pela Entidade. Consideramos que estas informações possuem a qualidade necessária para o entendimento e o acompanhamento das licitações'. Em relação a esse ponto, dados dos próprios gestores das entidades regionais do Sesc e aqueles colhidos pelas equipes do TCU indicam que vários processos licitatórios não foram publicados e que, naqueles divulgados, há muitos dados relevantes não apresentados. Reforçamos, no entanto, que o objetivo da auditoria não é apontar erros de cada entidade, mas aprimorar a transparência das entidades do Sistema 'S' como um todo.

371. Com relação aos comentários dos gestores do Sesi/Senai e Senar, a equipe de auditoria aguardou até a data final de fechamento desse relatório, mas, vencido todos os prazos, não foram recebidos quaisquer documentos advindos dessas entidades.

5 - CONCLUSÃO

372. O presente Levantamento de Auditoria, realizado nas entidades do Sesc, Senac, Sesi, Senai e Senar, permitiu realizar uma avaliação da situação da transparência dessas organizações, avaliando-se a disponibilidade e a adequação das informações produzidas e divulgadas pelas entidades, bem como a forma e a qualidade do atendimento ao cliente/cidadão.

373. A avaliação da transparência envolveu o exame de diversas variáveis de interesse para o controle e para a sociedade em geral, como a sistemática de atendimento ao cidadão e os dados orçamentários, das demonstrações contábeis, de receitas e despesas, das licitações e contratos, além dos convênios e transferências.

374. No que concerne aos orçamentos, de uma forma geral, a grande maioria das entidades publica seus orçamentos (aprovados e executados) nos seus sítios eletrônicos na internet. Os departamentos nacionais publicam ainda, além dos seus orçamentos próprios, os orçamentos consolidados por sistema, de forma a produzir uma visão geral da estrutura de receitas e despesas da entidade no exercício.

375. Foram verificadas falhas no que diz respeito ao nível de agregação em que são divulgadas as informações orçamentárias. Também se observou que algumas entidades não publicam os documentos de aprovação dos orçamentos. Recomendações serão direcionadas às entidades para melhoria da qualidade das informações sobre os orçamentos.

376. Quanto às demonstrações contábeis, a maior parte das entidades fiscalizadas não publica nos seus sítios eletrônicos as demonstrações contábeis. Apenas 3% das entidades publicam as demonstrações de forma direta nos sítios. Outras 26% publicam na internet os demonstrativos financeiros insertos nos relatórios de gestão da entidade, o que não contribui para a melhoria da transparência. A falta de divulgação de tais dados, de maneira direta, vai de encontro ao princípio da transparência e à norma do CFC, devendo haver recomendação às entidades no sentido de correção dessa falha.

377. Falhas foram identificadas também na certificação das demonstrações: apenas 51% das entidades passam por processo de certificação das demonstrações contábeis por auditorias independentes; mais de 83% das entidades do setor não possuem unidade de auditoria interna; e mais de 78% das entidades não têm conselho

fiscal próprio. Além do Senac/MG, não se tem notícia de outra entidade que possua comitê de auditoria, o que traz fragilidades para o equilíbrio, a transparência e a integridade das informações financeiras publicadas. Recomendações serão expedidas para o saneamento desses problemas.

378. Nos relatórios de gestão, embora haja disposição normativa para a publicação das demonstrações, algumas entidades não publicam todos os documentos exigidos, outros os publicam sem assinatura e designação do contador e do gestor competente.

379. No caso das unidades do Senar, não há adoção da NBC T 16.1, no que se refere à elaboração das demonstrações contábeis baseada na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo, assim, necessária determinação no sentido de adequação à legislação pertinente. Outras entidades que também usem sistemas de contabilidade diverso da norma editada pelo CFC também devem adequar seus demonstrativos à NBC T 16.6.

380. Sobre os dados de receita e despesa, as constatações referem-se ao fato de que quase nada é divulgado. Embora publiquem nos seus sítios eletrônicos a síntese do balanço orçamentário, com a totalidade da receita e a despesa executada no período, as entidades não detalham a informação em níveis que permitam a possibilidade de controle social.

381. A falta de divulgação de tais dados, de maneira detalhada, vai de encontro ao princípio da transparência, devendo haver recomendação às entidades no sentido de publicação de informações gerenciais nas páginas da internet das entidades, bem como determinação para o envio anual de base de dados com as informações individualizadas ao TCU. Nessa mesma linha, a LDO 2016 também passou a exigir a divulgação trimestral da especificação de cada despesa e de cada receita das entidades, o que vai melhorar muito a transparência das entidades em relação a esse tópico.

382. Com relação às licitações, a despeito de os regulamentos das entidades fiscalizadas destacarem o princípio da publicidade, a auditoria detectou que elas divulgam muito poucos dados sobre seus processos licitatórios. As informações sobre licitações disponíveis nas páginas das entidades, quando existentes, apresentam-se incompletas, dificultando a participação de potenciais licitantes e o controle social. Também foram detectadas falhas nos dados sobre licitações encaminhados ao TCU, com muitos erros e campos em branco.

383. Já no que tange aos contratos e convênios, foi constatado que as entidades não divulgam de forma sistemática seus contratos e ajustes nos seus sítios eletrônicos. Os poucos dados publicados não são devidamente detalhados, dificultando o exercício dos controles interno, externo e social.

384. Nos relatórios de gestão, vale destacar que as entidades não estão tendo o devido discernimento quanto ao preenchimento das informações mediante convênio, acordo, ajuste ou similares, havendo equívocos na interpretação da DN 134/2013.

385. Tema de um capítulo específico, as transferências das entidades do Sistema 'S' para as federações e confederações, também foram analisados no que tange à divulgação desses atos. Foi constatada a falta quase total de divulgação de tais dados nos sítios eletrônicos das entidades.

386. Nos relatórios de gestão, embora haja disposição normativa para o encaminhamento dos dados referentes às transferências para federações e confederações, poucas entidades produzem as informações, e ainda assim, de maneira confusa. São necessárias alterações nos normativos de contas, que permitam a uniformização das informações encaminhadas.

387. Dados de transferências de recursos, sejam por qualquer instrumento, em especial aqueles destinados às federações e confederações, devem ser encaminhados de forma sistemática ao TCU. Também as federações e confederações beneficiárias desses recursos públicos devem encaminhar ao TCU as informações referentes aos repasses recebidos. Tais dados são fundamentais para o planejamento de futuras fiscalizações por parte dos órgãos de controle.

388. A transparência em relação às informações sobre recursos humanos também foi avaliada, tendo sido constatado que, de uma maneira geral, as entidades publicam a relação de empregados e dirigentes e outras informações exigidas legalmente sobre o assunto.

389. Entretanto, a estrutura remuneratória (demandada pelo inciso IV da LDO/2015), é divulgada de maneira falha tanto no sítio eletrônico quanto nos relatórios de gestão encaminhados para o TCU, sendo, na maioria das vezes, inútil para qualquer tipo de análise sobre o perfil remuneratório dos empregados. Tal falha atenta quanto ao princípio da transparência e deve ser alvo de recomendação às entidades.

390. Necessário ressaltar que dados encaminhados para o TCU sobre recursos humanos apresentaram erros em níveis inaceitáveis, devendo as entidades adotarem as medidas adequadas para garantir a fidedignidade das informações encaminhadas aos órgãos de controle.

391. Necessários para a efetivação do controle externo, na forma de auditoria de dados e para a elaboração de novas fiscalizações, os valores efetivos dos salários e de gratificações pagos deverão ser encaminhados de forma sistemática ao TCU.

392. O atendimento ao cliente/cidadão foi também objeto de avaliação nesse trabalho. Verificou-se que as entidades do Sistema 'S', em sua grande maioria, possuem estruturas para atender ao cliente/cidadão, com canais de atendimento por telefone, por e-mail e presencial.

393. Embora tais canais sejam avanços importantes, muitas falhas ainda foram detectadas, principalmente a inexistência de prazos para resposta, bem como ausência de monitoramento e controle das etapas referentes aos processos de atendimento. Nos dados apurados pelo TCU, verificou-se que, principalmente nas unidades menos favorecidas da federação, o atendimento ao cliente/cidadão apresenta muitas falhas, faltando uma estrutura mais uniforme entre as entidades. As entidades maiores possuem estruturas complexas, geralmente com monitoramento e estatísticas sobre os atendimentos realizados. Já os estados pequenos visitados contam geralmente com estruturas muito precárias de atendimento ao cidadão, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento dos atendimentos.

394. Tendo sido verificadas diversas falhas nos serviços de atendimento ao cliente/cidadão, observa-se a necessidade de as entidades aprimorarem as estruturas de atendimento de forma a facilitar o acesso destes às informações dessas organizações, estabelecendo prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementando sistemas de monitoramento e controle de prazos e acompanhamento das demandas. Uniformização e padronização de procedimentos entre as unidades de cada sistema é fundamental para um atendimento de qualidade em todos os estados da federação. A criação de ouvidorias centralizadas, como uma segunda instância de atendimento para todo o sistema, poderia atuar estimulando e acompanhando a correção das causas dos problemas, trazendo, assim, diversos benefícios aos cidadãos que buscam o atendimento.

395. Destaque-se, por fim, as alterações em relação à LDO 2015 feitas pela Lei 13.242/2015 (LDO/2016), editada em 30/12/2015. No novo normativo houve, no geral, um aumento das exigências em relação à divulgação de dados do Sistema 'S'.

396. Assim, o art. 135 da LDO/2016 tem o mesmo caput do art. 130 da LDO anterior, ou seja, determina que as entidades do Sistema 'S' divulguem, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização, os seguintes itens:

‘I - os valores arrecadados com as referidas contribuições, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente pelas entidades;

II - as demonstrações contábeis;

III - a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional; e

IV - a estrutura remuneratória dos cargos e funções e a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

§ 1º As entidades previstas no caput divulgarão também seus orçamentos de 2016 na internet.

§ 2º As informações disponibilizadas para consulta nos respectivos sítios eletrônicos devem permitir a gravação, em sua integralidade, de relatórios de planilhas, em formatos eletrônicos abertos e não proprietários.’

397. Já no caput devemos destacar que a lei determina uma periodicidade trimestral para atualização de dados. Esse tempo, é claro, é um período máximo permitido para que os dados fornecidos sejam atualizados. Evidentemente que essa atualização, dependendo do caso, pode se dar mais rapidamente, como no caso de recursos humanos. Também é necessário (por óbvio) que as entidades informem a data de atualização dos dados.

398. Outro ponto a ser avaliado é o termo ‘em local de fácil visualização’. Em nosso trabalho foi constatado que muitas entidades do Sistema ‘S’ até publicam os dados, mas disponibilizam o acesso de forma tão complicada que praticamente inviabilizam a sua leitura. Não foram poucos os casos, que foram necessárias horas de procura e mesmo consulta direta ao gestor para se localizar as informações desejadas.

399. É necessário, portanto, que as informações relativas não só às exigências da LDO, mas também a vários outros temas relacionados ao controle, discutidos nesse relatório, estejam em locais de fácil acesso nos sítios eletrônicos, com grande destaque. Faz-se oportuno nesse sentido que os dados referentes a orçamentos, demonstrações contábeis, receitas e despesas, licitações, contratos, convênios (e outros ajustes), recursos humanos e remuneração, gratuidade (demonstração do cumprimento dos acordos), e transferências (em especial para as federações e confederações) estejam reunidos numa única aba localizada na página principal do sítio eletrônico da entidade, denominada, preferencialmente, ‘transparência’.

400. Em relação ao inciso I do artigo em comento, não houve alterações. As entidades têm cumprido com exatidão esse item, demonstrando isso de forma clara nos orçamentos publicados. Também não houve alterações no inciso IV, nem no §1º, o qual equivale ao parágrafo único do normativo anterior.

401. Já no que concerne às demonstrações contábeis (inciso II), o texto legal foi alterado, retirando a exigência da publicação das demonstrações consolidadas. A alteração não foi benéfica em relação ao controle, pois dificulta a obtenção de informações do sistema como um todo. Para saber qualquer informação sobre um serviço autônomo como um todo (tipo de informação muito solicitada pelo Congresso ao TCU), seria necessário o somatório dos dados das demonstrações publicadas por cada uma das entidades daquele serviço, o que muitas vezes é dificultado por nomenclaturas diferentes das contas. Um trabalho enorme, que evidentemente traz prejuízos ao controle. Sendo, assim, cabe manter a exigência da consolidação das

demonstrações contábeis de cada um dos serviços (Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar e todos os demais), tarefa que deve ser de responsabilidade do Departamento Nacional respectivo.

402. No inciso III, ocorreu uma alteração extremamente positiva em relação ao aprimoramento da transparência, que vai ao encontro também às constatações feitas nesse trabalho. Em vez do texto anterior que demandava ‘a distribuição das despesas por região geográfica’, o normativo exige a especificação de cada receita e de cada despesa constante no orçamento. Assim, em vez de uma informação genérica sobre os gastos de cada região (informação que, no mais das vezes, não agregava muito, pois já haviam dados de cada um dos estados), as entidades serão obrigadas a discriminar trimestralmente na internet todas as suas receitas e despesas contidas no orçamento. É, sem dúvida, um grande avanço na busca pela transparência.

403. Por fim, outra alteração positiva encontra-se no §2º, o qual exige que as informações sejam divulgadas nos sítios eletrônicos de tal forma que permitam a gravação, em sua integralidade, de relatórios de planilhas de formato aberto. Isso facilitará a obtenção e tratamento de dados advindos dos sítios das entidades. É um dispositivo muito importante, uma vez que foram detectados vários casos em que as informações são divulgadas na forma de figuras, dificultando ou mesmo impedindo a coleta e uso dos dados.

404. Ressalte-se que, apesar da evolução legislativa advinda das alterações na LDO/2015, um problema relevante detectado na auditoria foi a falta de uma legislação atualizada sobre os serviços sociais autônomos. Com leis de criação com mais de 70 anos, muitas questões requerem urgente atualização, a fim de adequar as estruturas jurídicas dessas entidades ao moderno ordenamento jurídico brasileiro.

405. No que tange especificamente à transparência, uma falha legislativa a ser destacada é a não inclusão dos serviços sociais autônomos entre as entidades que devem obedecer à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Infelizmente a lei não é clara, levando a diversos questionamentos sobre sua aplicação a essas entidades.

406. Nesse contexto, a legislação vigente deveria ser revisada, a fim de esclarecer as obrigações dos serviços sociais autônomos em relação aos recursos públicos de bilhões de reais recebidos anualmente.

407. Assim, acrescentamos a proposta de se encaminhar este relatório, bem como a decisão que vier a ser adotada nesses autos ao Congresso Nacional e, em especial, ao gabinete do Senador Ataídes Oliveira, que tem especial interesse no assunto.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

408. Ante o exposto, propõem-se:

a) Recomendar para todas as entidades do Sistema ‘S’ (Senar, Senac, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, SESCOOP) que divulguem amplamente nos seus respectivos sítios eletrônicos:

a.1) os orçamentos originais e executados no nível mais desagregado, conforme é feito nos orçamentos encaminhados para aprovação pelos ministérios responsáveis;

a.2) o documento de aprovação (portaria) e os orçamentos retificadores, quando houver;

a.3) as demonstrações contábeis, conforme preceitua o item 11 da NBC T 16.6, com a atenção devida para a aposição de assinaturas e indicações dos contadores e responsáveis pela gestão das entidades;

a.4) as informações sobre todos os processos licitatórios em andamento e aqueles recém finalizados, informando à sociedade os dados principais, quais sejam:

modalidade da licitação, natureza do objeto, descrição do objeto, data da abertura das propostas, critério de julgamento, data da homologação, resultado do certame, identificação dos licitantes, valores das propostas, registro dos recursos apresentados e respostas aos recursos, e situação da licitação (em execução, suspensa, concluída), com a publicação dos editais correspondentes, devendo os dados permanecerem publicados pelo prazo mínimo de 2 anos a partir da homologação do resultado da licitação;

a.5) as informações sobre os contratos das entidades, conforme quadro do Anexo VII (peça 119), devendo os dados permanecerem publicados pelo prazo mínimo de 2 anos do término da vigência contratual;

a.6) a informação clara de quais os cursos e demais atividades são gratuitas ou pagas, informando também, quando for o caso, que se trata de gratuidade obrigatória, por força dos decretos de gratuidade;

a.7) as informações referentes às transferências de recursos, seja por convênio, ou qualquer outra forma de ajuste, dando destaque àquelas transações que beneficiem as federações e confederações empresariais, conforme leiaute constante do Anexo VIII (peça 120), devendo os dados permanecerem publicados pelo prazo de 2 anos ou enquanto vigor o ajuste, o que for maior;

a.8) o plano de cargos e salários, registrando os valores mínimos e máximos de cada faixa salarial, o quantitativo de empregados em cada uma dessas faixas, e os critérios para a evolução na carreira, bem como os valores de gratificações que possam impactar na remuneração final dos empregados;

a.9) as informações sobre receitas e despesas das entidades, com a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e à formação profissional, especialmente com relação à despesa detalhada por modalidade de licitação, de acordo com os leiautes determinados nos Anexos IX e X (peças 121 e 122).

b) Recomendar ainda a todas as entidades do Sistema 'S':

b.1) o aprimoramento de suas páginas de transparência, de forma que os dados referentes aos assuntos tratados nessa auditoria, quais sejam: orçamentos, demonstrações contábeis, receitas e despesas, licitações, contratos, convênios (e outros ajustes), recursos humanos e remuneração, gratuidade (demonstração do cumprimento dos acordos), e transferências (em especial para as federações e confederações), estejam reunidos numa única página, acessada por meio de uma aba localizada na página principal do sítio eletrônico da entidade, denominada, preferencialmente, 'transparência', ao qual deve se dar o devido destaque, sendo tais dados disponibilizados de forma padronizada, a fim de facilitar a sua localização e compilação a partir dos endereços eletrônicos das diversas entidades dos Serviços Sociais Autônomos;

b.2) a atualização dos dados indicados no item anterior, com periodicidade trimestral ou menor, devendo ainda haver a informação explícita sobre a data de atualização;

b.3) a contratação de auditorias independentes para certificação de suas demonstrações contábeis;

b.4) a instalação de uma auditoria interna nas entidades, a fim de garantir que os procedimentos estabelecidos nas normas estejam sendo efetivamente seguidos e que as transações realizadas estejam refletidas contabilmente em concordância com os critérios previamente definidos, diminuindo, assim, os riscos de fraudes e outras falhas gerenciais;

b.5) a reestruturação de seus serviços de atendimento aos clientes/cidadãos de forma a facilitar o acesso destes às informações dessas organizações, prestando esses serviços por e-mail (fale conosco), de forma presencial e por telefone, disponibilizando, ainda, listas de perguntas mais frequentes (FAQ);

b.6) a avaliação da viabilidade de se criar ouvidorias, de forma sistêmica, como órgãos de segunda instância, de forma a aprimorar os serviços de atendimento ao cidadão;

b.7) a fixação de prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementação de sistemas de monitoramento e controle de prazos, de forma a aperfeiçoar a gestão dos serviços de atendimento prestados aos cidadãos.

c) Recomendar para todas aos departamentos nacionais do Sistema 'S' ou equivalentes, a padronização e a uniformização de procedimentos relativos ao monitoramento e acompanhamento dos atendimentos ao cidadão/cliente em toda a rede do sistema respectivo.

d) Determinar para todas as entidades do Sistema 'S':

d.1) o encaminhamento para esta Corte de Contas, até o dia 31 de março de cada exercício, de banco de dados com as informações individualizadas das receitas e despesas das entidades, dos contratos, dos dados de remuneração de empregados e dirigentes, e transferências, conforme leiaute estabelecido no Anexos XII a XVI (peça 124) deste relatório, devendo as informações de 2015 serem enviadas em até 90 dias após a decisão adotada nestes autos;

d.2) a adoção de medidas adequadas para garantir a fidedignidade das informações encaminhadas aos órgãos de controle, sob pena de responsabilização e multa, em conformidade com o art. 58, caput e §1º da Lei 8.443/1992.

e) Determinar, por força do estabelecido na NBC T 16.1, às entidades do Senar e quaisquer outras entidades do Sistema 'S' que ainda não o façam, que, no prazo de um ano a partir da deliberação a ser adotada nesses autos, adequem seus sistemas contábeis, de forma que suas demonstrações contábeis sejam baseadas na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, seguindo os moldes exigidos pela NBC T 16.6, podendo, caso seja de interesse das entidades, utilizar concomitantemente a contabilidade empresarial.

f) Determinar para todas as federações e confederações beneficiárias de transferências de quaisquer das entidades do Sistema 'S', o encaminhamento ao TCU, até o dia 31 de março de cada exercício, dos dados de transferência conforme leiaute do Anexo XI (peça 123), devendo as informações de 2015 serem enviadas em até 90 dias após a decisão adotada nestes autos.

g) encaminhar este relatório, a deliberação que vier a ser adotada nesses autos, bem como o relatório e voto que a fundamentarem, ao Congresso Nacional e ao gabinete do Senador Ataídes Oliveira.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de auditoria cujo objetivo é avaliar o nível de transparência das entidades do chamado “Sistema S” sob os seguintes aspectos: (i) divulgação de dados sobre receitas e despesas, (ii) demonstrações contábeis, (iii) licitações, (iv) contratos, (v) transferências de recursos e (vi) atendimento ao público em geral.

2. A motivação para a realização do trabalho surgiu dada a importância dessas entidades na promoção suplementar de serviços de educação profissionalizante, saúde, lazer e cultura e da alta materialidade dos recursos parafiscais por elas arrecadados, da ordem de R\$ 17 bilhões em 2015.

3. O relatório elaborado pela SecexPrevidência está muito bem organizado, é bastante elucidativo e didático, não se fazendo necessário adicionar exames e análises complementares que facilitem a compreensão do trabalho realizado, de seus achados e de suas conclusões.

4. Do relatório, destaco inicialmente excerto (p. 8) que muito bem explana o sentido e a pertinência dessa auditoria:

“Transparência no Sistema ‘S’

69. De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, os princípios da governança corporativa são a transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Tais princípios e boas práticas aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle. Ao definir o princípio básico da transparência, o mencionado documento afirma que:

Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

70. Para o caso do Sistema ‘S’, que é financiado basicamente com recursos públicos, a transparência ultrapassa o simples ‘desejo de informar’, tornando-se um dever para com a população que financia indiretamente o funcionamento dessas entidades.

71. A transparência nos gastos de recursos públicos deve ser vista como o principal mecanismo que possibilita o controle social e do governo. Em contraposição a essa situação, historicamente, as informações divulgadas pelo Sistema ‘S’ relacionadas à gestão dos recursos financeiros recebidos por meio das contribuições parafiscais, embora atendam estritamente aos dizeres legais, não têm um nível de detalhamento suficiente para permitir o controle social e externo”.

5. A auditoria foi dividida nos seguintes tópicos de transparência:

- a) orçamentos;
- b) demonstrações financeiras obrigatórias;
- c) receitas e despesas;

- d) licitações;
- e) contratos;
- f) remuneração dos dirigentes e empregados;
- g) cursos gratuitos oferecidos;
- h) transferências entre as entidades do “Sistema S” e as respectivas federações e confederações; e
- i) atendimento de demandas da sociedade.

6. O trabalho foi realizado por meio de fiscalização de orientação centralizada (FOC), sob a coordenação da SecexPrevidência, com a participação das seguintes secretarias de controle externo: Secex-AP, Secex-MA, Secex-MG, Secex-RJ, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SC e Secex-TO.

7. Como bem ressaltou a equipe de auditoria, “a preocupação com a fidedignidade dos dados demandou ações específicas envolvendo as equipes de coordenação e das regionais do TCU, que juntas, avaliaram as informações fornecidas pelos departamentos nacionais e pelas unidades do Amapá, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins”.

8. Além disso, “houve um esforço de padronizar as ações de auditoria para que os diversos sítios eletrônicos, os relatórios de gestão, e demais informações advindas de todas essas entidades fossem avaliadas de forma homogênea, para obtenção de resultados consistentes e elaboração de propostas realistas com vistas ao aprimoramento da transparência do Sistema S”.

9. Foram realizadas reuniões com os gestores dos departamentos nacionais do Senai/Sesi, do Senac e do Sesc e da Administração Central do Senar para apresentação do trabalho e coleta de informações. A equipe de auditoria também se reuniu com representantes da Controladoria Geral da União (CGU) para discutir as necessidades de informações sobre as entidades do sistema para fins da melhor atuação dos controles interno e externo.

10. A avaliação dos dados divulgados foi realizada por meio de questionário, o qual foi aplicado a todas as 141 entidades do Senai, Senac, Sesi, Sesc e Senar. As secretarias participantes da FOC validaram as respostas dos gestores mediante consultas aos sítios eletrônicos, aos relatórios de gestão e às informações prestadas pelas entidades durante as reuniões.

11. A partir dos achados resultantes das validações, e após os comentários dos gestores, a equipe de auditoria elaborou as propostas de recomendações e determinações constantes do seu relatório (peça 127). Adite-se que o Sesi/Senai e Senar, apesar de terem solicitado prorrogação de prazo para o encaminhamento dos comentários, não os apresentaram, conforme item 371 do relatório da SecexPrevidência (peça 127):

“371. Com relação aos comentários dos gestores do Sesi/Senai e Senar, a equipe de auditoria aguardou até a data final de fechamento desse relatório, mas, vencido todos os prazos, não foram recebidos quaisquer documentos advindos dessas entidades.”

II

12. O primeiro tópico específico abordado na auditoria foi relativo ao orçamento e à sua divulgação pelas entidades. O critério de auditoria baseou-se nas portarias 2.048, 2.049, 2.050, 2.051 e 2.052, de 30/12/2014, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), nas

portarias 273, 274, 275, 276, e 277, de 30/12/2015, do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), e na Lei 13.080/2015 (LDO), que assim dispõe sobre a matéria:

“Art. 130. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva página na internet, em local de fácil visualização:

(...)

Parágrafo único. As entidades previstas no caput divulgarão também seus orçamentos de 2015 na internet.”

13. Sobre esse quesito, a auditoria concluiu que “a grande maioria das entidades publica seus orçamentos nos seus sítios eletrônicos na internet. São publicados os orçamentos aprovados e os executados trimestralmente, por força de determinações contidas nas portarias de aprovação dos orçamentos pelo ministério vinculador”.

14. Adicionalmente, os departamentos nacionais publicam os orçamentos consolidados por sistema, a fim de produzir uma visão geral da estrutura de receitas e despesas da entidade no exercício.

15. A equipe de auditoria identificou oportunidade de melhoria no que se refere ao nível de agregação das informações orçamentárias e propõe que elas sejam divulgadas na internet, segundo o mesmo nível de desagregação daquelas encaminhadas aos ministérios supervisores, para aprovação, tendo em vista que, conforme reportado:

“89. Na avaliação dos orçamentos disponíveis nas páginas da internet, ficou evidenciado que a publicação se dá num nível de agregação muito alto, não permitindo qualquer tipo de análise sobre como são gastos os recursos públicos recebidos”.

16. Assim, tendo em vista a pertinência e a oportunidade da recomendação, acompanho a proposta da equipe de auditoria.

III

17. O próximo tópico refere-se às demonstrações financeiras. Conforme descrito no relatório, as demonstrações financeiras das entidades do “Sistema S” devem ser elaboradas de acordo com as disposições das Resoluções 1.128/2008 e 1.133/2008 do Conselho Federal de Contabilidade, que aprovaram a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC-T) 16.1 e 16.6:

“NBC-T 16.1

(...)

8. As entidades abrangidas pelo campo de aplicação devem observar as normas e as técnicas próprias da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, considerando-se o seguinte escopo:

(a) integralmente, as entidades governamentais, os serviços sociais e os conselhos profissionais;”

18. A equipe de auditoria identificou que as entidades nacionais e regionais do Sesc/Senac e Sesi/Senai elaboram suas demonstrações financeiras com base na NBC-T 16.6. As entidades do Senar, ao contrário, baseiam-se na Lei 6.404/1976, alterada pelas Leis 11.638/2007 e 11.941/2009.

19. Tendo em vista que a Lei 12.249/2010 conferiu ao Conselho Federal de Contabilidade as atribuições de regular acerca dos princípios contábeis e de editar normas brasileiras de contabilidade (NBC) de natureza técnica e profissional e que essas normas são

de observância obrigatória para todas as entidades que elaboram demonstrações financeiras, acolho a proposta de determinação sugerida pela equipe de auditoria para que as entidades do “Sistema S” elaborem suas demonstrações contábeis com base na NBC-T 16.6 do Conselho Federal de Contabilidade.

20. Quanto à confiabilidade das demonstrações, constatou-se que as entidades não possuem comitês de auditoria, e que as demonstrações contábeis não são auditadas por auditores independentes. Ademais, nem todas as entidades contam com unidades de auditoria interna.

21. Comitês de auditoria, auditores independentes e unidades de auditoria interna são instâncias que robustecem a governança, a gestão do risco e a conformidade (*compliance*). A definição de auditoria interna elaborada pelo Instituto dos Auditores Internos Global (IIA Global) descreve o papel dessa importante atividade:

“A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.”

22. Como se vê, a auditoria interna volta-se precipuamente para a gestão, apesar de também desempenhar papel importante na avaliação dos controles internos estabelecidos para a razoável assecuração da confiabilidade das demonstrações contábeis, enquanto o comitê de auditoria e principalmente a auditoria independente concentram seus esforços quase que exclusivamente na confiabilidade dos demonstrativos contábeis.

23. Esse conjunto de instâncias certamente pode contribuir para a melhoria da governança e dos processos de gestão de risco e controles internos das entidades. Assim, considerando a alta materialidade dos recursos geridos e a importância social das entidades do “Sistema S”, acompanho a proposta de recomendação para a contratação de auditores independentes e implantação de unidades de auditoria interna.

24. Oportuno lembrar que, no âmbito do acórdão 1074/2009, o Tribunal avaliou a estrutura de governança de órgãos e unidade de controle interno do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores e expediu uma série de recomendações a esses órgãos para fortalecer a independência e aprimorar a qualidade dos trabalhos de suas unidades de auditoria interna.

25. Ainda quanto a esse tema, merecem destaque as seguintes constatações reportadas no relatório de auditoria:

“119. Preliminarmente, cabe ressaltar que 31 entidades das 141 analisadas apresentaram demonstrações contábeis sem identificação da entidade, da autoridade responsável e do contabilista e/ou apresentaram apenas trechos das demonstrações nas notas explicativas, contrariando o item 6 da NBC T 16.6.

120. Com relação aos dados apresentados na Tabela 3, verificam-se algumas situações relevantes no tocante à transparência pública e à segurança das informações contábeis prestadas pelas entidades do Sistema ‘S’, quais sejam:

a) Apenas 51% das entidades passam por processo de certificação das demonstrações contábeis por auditorias independentes, o que não permite se ter segurança de que as demonstrações contábeis como um todo estão livres de distorção relevante.

b) Mais de 83% das entidades do setor não possuem unidade de auditoria interna, o que demonstra ausência de apoio à gestão das entidades, na proteção do seu patrimônio.

c) Mais de 78% das entidades não têm conselho fiscal próprio. Todas as entidades fiscalizadas possuem Conselho Fiscal, mas apenas o Senar tem Conselhos Fiscais em todas as suas regionais. O Sesi, Senai, Sesc e Senac têm cada um apenas um Conselho Fiscal em nível nacional que emite opinião na prestação de contas de todas as entidades a eles vinculados.

d) Somente uma entidade possui comitê de auditoria. A ausência desse órgão pode trazer fragilidades para o equilíbrio, a transparência e a integridade das informações financeiras publicadas para os usuários.

(...)

131. Constatou-se que o percentual de não publicação das demonstrações contábeis nos sítios eletrônicos atingiu 71% das entidades do Sistema 'S'. Se analisarmos a publicação direta das demonstrações, esse percentual cai para pouco mais de 3% do conjunto (5 entidades). Outras 31 entidades (26%) publicam o relatório de gestão no sítio eletrônico, sendo as demonstrações peças anexas ao referido relatório.

(...)

140. Com relação à certificação das demonstrações, graves falhas foram verificadas: apenas 51% das entidades passam por processo de certificação das demonstrações contábeis por auditorias independentes; mais de 83% das entidades do setor não possuem unidade de auditoria interna; e mais de 78% das entidades não têm conselho fiscal próprio. Nenhuma entidade possui comitê de auditoria, o que traz fragilidades para o equilíbrio, a transparência e a integridade das informações financeiras publicadas.”

IV

26. Sobre a divulgação das informações relativas às receitas e despesas, a equipe de auditoria concluiu que as entidades do “Sistema S” tendem a cumprir estritamente o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), “não havendo uma preocupação maior com a transparência da gestão”, no entendimento da equipe de auditoria. A título de melhoria do processo de transparência de receitas e despesas, a unidade instrutiva propõe recomendar o aprimoramento dos sítios eletrônicos das entidades, a fim de permitir a fácil localização, a padronização e a discriminação das informações por natureza, finalidade e região.

27. Concorro com a proposta formulada pela SecexPrevidência, tendo em vista que contribuirá para o aperfeiçoamento da comunicação entre as entidades do “Sistema S” e os atores sociais interessados nessas informações.

28. Quanto à proposta de determinação de envio ao Tribunal, com periodicidade anual, das informações individualizadas das receitas e despesas das entidades, na forma proposta nos anexos XII a XVI (peça 124), é mais adequado que a SecexPrevidência apresente a proposta à Segecex, via Diretoria de Normas e Gestão de Contas (Contas) da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), para discussão, avaliação e inclusão das informações requeridas nos relatórios de gestão e no sistema e-Contas.

29. A respeito da transparência acerca das receitas e despesas, devem ser destacados os seguintes trechos do relatório de auditoria:

“167. Observa-se que as informações contidas nos sítios das entidades não são suficientes para conhecer as receitas e despesas dessas entidades. Em nenhum dos sítios analisados há a possibilidade de colher informações individualizadas sobre as

despesas e receitas, tais como os dados de pagamento, dos favorecidos e da modalidade de licitação referente à despesa.

168. Além da falta de detalhamento, a forma de acesso aos dados também é complexa, criando dificuldades para obtenção da informação.

(...)

181. As entidades, em sua totalidade, publicam nos seus sítios eletrônicos a síntese do balanço orçamentário, com a totalidade da receita e a despesa executada no período. No entanto, nenhuma delas detalha a informação em níveis adequados, o que não contribui para a melhoria da transparência, além de dificultar os controles interno, externo e social.”

V

30. A divulgação das informações sobre licitações também foi objeto da auditoria. Os regulamentos de licitações e contratos das respectivas entidades serviram de base para o estabelecimento dos critérios de auditoria.

31. Os testes de auditoria revelaram que as informações apresentadas nos sítios eletrônicos das entidades estavam incompletas e que aquelas encaminhadas ao Tribunal continham vários campos em branco ou preenchidos com erros.

32. Assim, é pertinente a proposta de recomendação elaborada pela SecexPrevidência para que sejam divulgadas na internet as seguintes informações sobre licitações, bem como os editais correspondentes: modalidade, natureza e descrição do objeto, data da abertura das propostas, critério de julgamento, data da homologação, resultado do certame, identificação dos licitantes, valores das propostas, registro dos recursos apresentados e respostas aos recursos e situação da licitação (em execução, suspensa, concluída).

33. A análise das informações sobre contratos e convênios também revelou haver baixo nível de transparência nesse quesito. Poucas entidades divulgam esses dados nos seus sítios eletrônicos. Ademais, a equipe de auditoria verificou que o preenchimento dessas informações nos relatórios de gestão não contempla a separação dos dados de convênios com terceiros e de transferências legais e estatutárias a federações e confederações, em desacordo com o dispõe a Decisão Normativa TCU 134/2013.

34. Assim, a SecexPrevidência propõe acertadas recomendações às entidades do “Sistema S” para a publicação de informações sobre convênios e contratos nos seus sítios eletrônicos, as quais acolho.

35. Adicionalmente, a fim de sanar as falhas no preenchimento dos relatórios de gestão, propõe o envio anual de informações ao Tribunal em formato preestabelecido em anexo (peça 124). Nesse caso, é mais adequado que seja apresentada proposta nesse sentido à Diretoria de Normas e Gestão de Contas (Contas) da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), para discussão, avaliação e inclusão das informações nos relatórios de gestão e no sistema e-Contas.

36. Os seguintes excertos do relatório merecem especial atenção:

“216. Nesse contexto, a publicação de atos e contratos deve se dar de forma a permitir a ação do controle (interno, externo e social), bem como a possibilidade de atuação das empresas participantes para resguardar seus direitos.

217. Assim, a transparência dos contratos e convênios foi avaliada sob o ponto de vista do acesso, da clareza, da completude, do detalhamento e da auditabilidade das informações disponibilizadas ativamente pelas entidades.

Algumas entidades não publicam ou publicam de forma insuficiente e/ou inadequada os contratos e convênios firmados.

218. Na avaliação da transparência dos contratos e convênios nas páginas da internet das entidades do sistema 'S', ficou evidenciado que, na maioria dos casos, não há publicação dos extratos dos termos avençados, não permitindo qualquer tipo de análise sobre a contratação realizada. Em quase 70% das situações, nem os resultados das licitações são divulgados, conforme detalhado no Parágrafo 196 deste relatório, o que restringe tanto o controle social dos usuários quanto os controles externo e interno.

(...)

221. Destacamos, entretanto, que somente 25% das entidades informam sobre transferências para federações e confederações. Esse tipo de transferência será objeto de análise mais completa em outro tópico desse relatório.

222. Essa falha sobre informações de convênios e transferências, pode se dever a equívocos na interpretação do comando do normativo. Assim, deve haver alterações na norma para deixar mais clara a exigência e, se necessário, enviar esclarecimentos aos gestores sobre o tema. Também deve haver orientação às unidades do TCU responsáveis pelas contas das entidades para que não aceitem relatórios de gestão que não estejam seguindo às exigências da Decisão Normativa correspondente.

(...)

224. Com base nos dados apontados na tabela acima, verifica-se que o acesso às informações contratuais e conveniadas é bastante limitado, pois mais de 90% dos sítios eletrônicos das entidades não contém página com as informações sobre os contratos e convênios firmados.

225. Com relação à completude e ao detalhamento das informações das entidades, apenas 7% disponibilizam informações sobre as licitações de origem, os dados dos favorecidos e valores contratuais. Menos de 3% das entidades publicam os dados sobre aditivos aos convênios.”

VI

37. Em relação às informações sobre recursos humanos, a equipe adotou como critério de auditoria a LDO/2015, art. 130, que determina que as entidades divulguem, trimestralmente, nos sítios eletrônicos, em local de fácil acesso, a estrutura remuneratória e a relação de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

38. A equipe de auditoria constatou que, de maneira geral, as entidades publicam a relação de empregados e dirigentes e outras informações exigidas legalmente sobre recursos humanos. Mas há espaço para aprimoramento, com base nas seguintes constatações e avaliações:

“238. Depreende-se dos dados obtidos que os nomes dos empregados e dos dirigentes são publicados pela grande maioria das entidades. Entretanto as demais informações não são publicadas na sua completude. É de ser observar, entretanto, que a divulgação de algumas dessas informações não é obrigatória (como cargo e/ou função dos empregados, a relação dos membros dos conselhos de administração, fiscal e diretoria e atos de designação), mas a sua publicação seria extremamente recomendada para fins da transparência na gestão.

239. Ressalte-se, ainda, que a publicação da estrutura remuneratória é falha. A maioria das entidades publica funções genéricas e faixas salariais amplas, sem especificar como o empregado se situaria no início ou final da faixa. O

Senai/Departamento Nacional, por exemplo, publica uma tabela com valores únicos para cada cargo, com a observação ‘salário inicial da faixa, que corresponde a 90% do seu ponto médio, podendo variar até 130%’.

240. Não há menção também de outras possíveis gratificações ou quaisquer outras denominações remuneratórias que possam afetar no salário final dos empregados.

241. Na forma que é feita, a divulgação da estrutura remuneratória não permite qualquer análise mais aprofundada sobre o assunto. Assim, seria recomendável que fosse divulgado para o público em geral o plano de cargos e salários, registrando os valores mínimos e máximos de cada faixa salarial, o quantitativo de empregados em cada uma dessas faixas, e os critérios para a evolução na carreira, bem como os valores de gratificações que possam impactar na remuneração final dos empregados.”

39. Desse modo, no entendimento da equipe de auditoria, as informações, apesar de atenderem ao disposto na lei, não se prestam para análises do perfil remuneratório dos empregados. Assim, propõe recomendações, que incorporo ao acórdão, a fim de aprimorar a divulgação dessas informações e determinação para que, anualmente, encaminhem ao Tribunal informações sobre remuneração de empregados e dirigentes, conforme leiaute apresentado à peça 124.

40. Quanto à determinação, o caminho mais adequado é a apresentação do pleito à Segecex, para inclusão das informações requeridas nos relatórios de gestão e no sistema e-Contas.

VII

41. Sobre a gratuidade, inicialmente, deve ser destacado que foram celebrados vários acordos entre o governo federal e entidades do “Sistema S”, visando a promoção de atividades educacionais gratuitas e o aumento do número de vagas em cursos técnicos:

“258. Em 2008, as entidades do Sistema Indústria e Comércio (Sesc, Senai, Sesi e Senac) firmaram acordos com o governo federal de promover mais atividades educacionais gratuitas e aumentar o número de vagas em cursos técnicos de formação inicial e continuada a trabalhadores e alunos (matriculados ou egressos da educação básica) de baixa renda.

259. Esses acordos, formalizados por meio dos Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637, todos de 5/11/2008, previam uma implementação gradual das metas de gratuidade, todas atingindo seus maiores valores a partir de 2014. Os normativos dispõem o seguinte:

Sesc: Com o Decreto 6.632/2008 ficou instituído que o Sesc deve, a partir de 2014, aplicar um terço da sua Receita Líquida de Contribuição Compulsória (RCCL) em educação básica e continuada ou ações educativas. Desse valor, 50% devem fazer parte da oferta de gratuidade destinada aos comerciários e seus dependentes e aos estudantes da educação básica de baixa renda

Senac: O compromisso do Senac em oferecer vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, na condição de alunos matriculados ou egressos da educação básica, e a trabalhadores, empregados ou desempregados, está estabelecido no Decreto 6.633/2008. Segundo o normativo, o percentual de recursos destinados à oferta de gratuidade deve comprometer no mínimo dois terços da receita de contribuição compulsória líquida.

Senai: Instituída pelo Decreto 6.635/2008, a alteração normativa estabelece um comprometimento de dois terços da receita líquida compulsória da entidade para vagas gratuitas em cursos e programas de educação profissional, destinadas a pessoas de baixa renda, preferencialmente, trabalhador, empregado ou desempregado, matriculado ou que tenha concluído a educação básica.

Sesi: O Decreto 6.637/2008 estabeleceu que a entidade deve utilizar um terço da RCCL para a educação, compreendendo as ações de educação básica e continuada, bem como ações educativas para os estudantes relacionadas à saúde, ao esporte, à cultura e ao lazer, aplicando a metade desse valor em programa de gratuidade destinado aos trabalhadores de baixa renda e seus dependentes.

260. Deve-se ressaltar ainda que os decretos de gratuidade determinaram que os departamentos nacionais das entidades passassem a ‘acompanhar e avaliar o cumprimento das regras de desempenho e das metas físicas e financeiras relativas às ações de gratuidade’. Os departamentos nacionais devem ainda enviar ao Ministério da Educação (MEC) as ‘informações necessárias ao acompanhamento das ações voltadas à gratuidade’.

42. Quanto à divulgação dos dados relativos à gratuidade dos cursos das entidades do "Sistema S", muito embora se tenha verificado que há divulgação de cursos e atividades na internet, constatou-se que apenas metade das entidades divulga quais são os cursos gratuitos.

43. A equipe de auditoria identificou que as entidades não fazem menção ao fato de que as gratuidades oferecidas se dão por força de normativos federais e, ainda, que a divulgação dos cálculos é feita por 67, 5% das entidades nas suas demonstrações contábeis.

44. Considerando os achados, a SecexPrevidência propõe a expedição de recomendação para que todas as entidades que compõem o ‘Sistema S’ divulguem cursos e atividades gratuitas e informem que se tratam de gratuidade obrigatória, por força de decretos federais, a qual acompanho.

45. Sobre esse quesito, registram-se, por relevantes, os seguintes excertos:

“267. Como se depreende dos dados enviados, a quase totalidade das entidades divulgam informações sobre os cursos oferecidos, mas somente pouco mais da metade informa quais são gratuitos ou pagos.

268. Nenhuma entidade informa que a gratuidade se dá por força de normativos federais. A ausência dessa informação, além de dificultar o controle social, pode passar a falsa impressão de ações gratuitas não são obrigatórias, mas sim uma mera liberalidade das entidades.

269. Por fim, observa-se que não há divulgação ao público em geral da metodologia utilizada nem dos cálculos referentes à gratuidade, mas somente a publicação dessa informação por uma parcela das entidades (67,5%) nas notas explicativas das demonstrações contábeis.

270. Destaca-se a alta porcentagem de divergências entre os dados encaminhados pelos gestores e a verificação feita pelas equipes do TCU nos departamentos nacionais e regionais especificadas, principalmente no que se refere a informação sobre a gratuidade ou não dos cursos.

(...)

272. Apesar disso, algumas das entidades apresentam as memórias de cálculo relativas à gratuidade nas demonstrações contábeis (presentes no relatório de gestão). Os cálculos, complexos, carecem de uma avaliação mais aprofundada, para confirmar a fidedignidade das informações produzidas.”

VIII

46. As transferências efetuadas pelas entidades do “Sistema S” a federações e confederações também foram objeto de avaliação por parte da equipe de auditoria. A divulgação dessa informação é importante porque constantemente o Congresso Nacional solicita que o Tribunal proveja esses dados atualizados.

47. As evidências coletadas demonstram que a grande maioria das entidades não publica as informações referentes às transferências, e as que publicam não obedecem a uma padronização que permita a sua fácil compreensão.

48. A equipe de auditoria registrou as seguintes constatações, dentre outras:

“297. Nos relatórios de gestão, embora haja disposição normativa para o encaminhamento dos dados, poucas entidades produzem as informações, e ainda assim, de maneira confusa. São necessárias alterações nos normativos de contas, que permitam a uniformização das informações encaminhadas.

298. Dados de transferências de recursos, sejam por qualquer instrumento, em especial aqueles destinados às federações e confederações, devem ser encaminhados de forma sistemática ao TCU. Também as federações e confederações beneficiárias desses recursos públicos devem encaminhar ao TCU as informações referentes aos repasses recebidos. Tais dados são fundamentais para o planejamento de futuras fiscalizações por parte dos órgãos de controle.”

49. Assim, a SecexPrevidência propõe a emissão de recomendação para que as entidades do “Sistema S” divulguem, nos seus sítios eletrônicos, informações referentes a transferências de recursos, seja por convênio, seja por qualquer outra forma de ajuste, com destaque para aquelas que beneficiem as federações e confederações sindicais.

50. Quanto à determinação proposta de encaminhamento anual de informações sobre essa matéria, o caminho mais adequado é a apresentação do pleito à Segecex para inclusão das informações requeridas nos relatórios de gestão e no sistema e-Contas.

IX

51. Por fim, o atendimento aos cidadãos foi objeto de avaliação. A equipe de auditoria averiguou que a grande maioria das entidades do “Sistema S” possui estruturas para atender ao cliente/cidadão, com canais de atendimento por telefone, e-mail e presencial. Mas, de outro lado, constatou-se que há variações de tamanhos de estruturas, dependendo do desenvolvimento da região de localização das entidades e, em alguns casos, inexistência de prazos para respostas, de monitoramento e de controle das etapas dos processos de atendimento, havendo necessidade e amplo espaço para aprimoramentos:

“313. Depreende-se dos resultados da consulta aos gestores que a área de atendimento ao cidadão não está recebendo a atenção adequada das entidades do Sistema ‘S’. Embora a maioria possua algum tipo de atendimento presencial, somente metade delas apresenta um SIC com atendimento pela internet.

314. Somente 46,4% fazem atendimento por telefone e menos ainda (35,7) registram os atendimentos prestados.

315. Quanto à existência de ouvidorias, estas funcionam em apenas pouco mais de 3% das entidades. Conforme dito anteriormente, as organizações ligadas ao atendimento ao cliente/cidadão recomendam fortemente a implantação de um sistema de ouvidoria, por facilitar o diálogo entre o cliente/cidadão e a entidade e proporcionar atendimentos mais isentos e multiparciais, com soluções mais justas para as questões que não foram resolvidas pelos canais normais de atendimento. Além disso, a

ouvidoria atua internamente, estimulando e acompanhando a correção das causas dos problemas.

(...)

335. Verificou-se que as entidades do Sistema 'S', em sua grande maioria, possuem estruturas para atender ao cliente/cidadão, com canais de atendimento por telefone, por e-mail e presencial.

336. Embora tais canais sejam avanços importantes, muitas falhas ainda foram detectadas, principalmente a inexistência de prazos para resposta, bem como ausência de monitoramento e controle das etapas dos processos de atendimento.

(...)

338. Nos dados apurados pelo TCU, verificou-se que, principalmente nas unidades menos favorecidas da federação, o atendimento ao cliente/cidadão apresenta muitas falhas, faltando uma estrutura mais uniforme entre as entidades. As entidades maiores possuem estruturas complexas, geralmente com monitoramento e estatísticas sobre os atendimentos realizados. Já os estados pequenos visitados contam geralmente com estruturas muito precárias de atendimento ao cidadão, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento dos atendimentos.

(...)

340. Tendo sido verificadas diversas falhas nos serviços de atendimento ao cliente/cidadão, observa-se a necessidade de as entidades aprimorarem as estruturas de atendimento de forma a facilitar o acesso destes às informações dessas organizações, estabelecendo prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementando sistemas de monitoramento e controle de prazos e acompanhamento das demandas. Uniformização e padronização de procedimentos entre as unidades de cada sistema é fundamental para um atendimento de qualidade em todos os estados da federação.”

52. A boa prática a destacar é a implementação de ouvidoria por parte do Departamento Nacional do Sesc, conforme bem destacado no relatório:

“339. Como boa prática, registramos que o Departamento Nacional do Sesc está implementando uma ouvidoria, para ouvir opiniões, críticas, reclamações e denúncias, sejam dos seus clientes ou dos seus próprios empregados, que funcionaria como uma segunda instância de atendimento para todo o sistema (departamento nacional e unidades regionais). Tal sistemática de atendimento ao cliente é recomendada pelas melhores instituições do ramo, por facilitar o diálogo entre o cliente/cidadão e a entidade e proporcionar atendimentos mais isentos e multiparciais, com soluções mais justas para as questões que não foram resolvidas pelos canais normais de atendimento. Além disso, a ouvidoria atua internamente, estimulando e acompanhando a correção das causas dos problemas.”

53. Com base nas evidências, a unidade instrutiva propõe uma série de recomendações com vistas a aprimorar o atendimento aos cidadãos, com as quais concordo e incorporo ao acórdão.

54. Louvo a iniciativa e o resultado do trabalho realizado pela SecexPrevidência, certo de que irá contribuir para a melhoria da transparência do “Sistema S” e aprimorará a gestão das informações sobre essas entidades no âmbito do Tribunal, e destaco mais uma vez, pela pertinência, as ponderações da equipe de auditoria:

“Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também

os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

Para o caso do Sistema ‘S’, que é financiado basicamente com recursos públicos, a transparência ultrapassa o simples ‘desejo de informar’, tornando-se um dever para com a população que financia indiretamente o funcionamento dessas entidades.”

55. Agradeço também as excelentes contribuições oferecidas pelo gabinete do ministro Augusto Nardes, que foram integralmente incorporadas e serviram para aprimorar o conteúdo do acórdão.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de março de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
RELATOR



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Of. Pres. n. 014 /2016/CMO

Brasília, 17 de maio de 2016.

Ao Excelentíssimo Senhor
Senador RENAN CALHEIROS
Presidente do Senado Federal

Assunto: **Solicitação de autuação do Aviso nº 248-Seses-TCU-Plenário, de 31.3.2016 – Auditoria cujo objetivo foi avaliar o nível de transparência das entidades do “Sistema S” sob os seguintes aspectos: divulgação de dados sobre receitas e despesas; demonstrações contábeis; licitações; contratos; transferências de recursos a federações e confederações; e atendimento ao público em geral.**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O Tribunal de Contas da União, encaminhou a esta Presidência, através do Aviso nº 248-Seses-TCU-Plenário, de 31.3.2016, cópia do Acórdão nº 699/2016-TCU-Plenário, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, referente Auditoria cujo objetivo foi avaliar o nível de transparência das entidades do “Sistema S” sob os seguintes aspectos: divulgação de dados sobre receitas e despesas; demonstrações contábeis; licitações; contratos; transferências de recursos a federações e confederações; e atendimento ao público em geral.

A fim de que esta Comissão exerça de forma plena a sua competência constitucional, necessário se faz que o referido documento seja antes autuado pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, e, posteriormente, prossiga observando os trâmites regimentalmente determinados.

Assim sendo, encaminho, em anexo, para autuação, os originais do Aviso nº 248-Seses-TCU-Plenário, de 31.3.2016, do Tribunal de Contas da União.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.

Deputado ARTHUR LIRA
Presidente