

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"

Perguntas e respostas

Edição revisada - 2013



Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"

Perguntas e respostas

Edição revisada

Controladoria-Geral da União

Brasília, 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

SAS Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília/DF
cgu@cgu.gov.br

JORGE HAGE SOBRINHO

Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União

CARLOS HIGINO RIBEIRO DE ALENCAR

Secretário-Executivo

VALDIR AGAPITO TEIXEIRA

Secretário Federal de Controle Interno

JOSÉ EDUARDO ROMÃO

Ouvidor-Geral da União

WALDIR JOÃO FERREIRA DA SILVA JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

SÉRGIO NOGUEIRA SEABRA

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Diretores dos trabalhos:

Cláudio Antônio de Almeida Py
Renilda de Almeida Moura
Ronald da Silva Balbe

Coordenação dos trabalhos:

Cláudio Azevedo Costa
Victor Godoy Veiga
Eveline Martins Brito

Revisão:

Cristiane Araújo da Silva

Equipe técnica:

Carla Igina Oliveira Carneiro
Cleomar Viana Batista
Mônica Fernandes da Silva
Marcelo Roberto Machado Alves

Tiragem: 5.000 exemplares

Capa e editoração: Ascom/CGU

Disponível no site www.cgu.gov.br

Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

Edição revisada - junho de 2013

Apresentação

Os Serviços Sociais Autônomos, também chamados de Sistema "S", são entidades criadas por lei, de regime jurídico de direito privado, sem fins lucrativos, e foram instituídas para ministrar assistência ou ensino a determinadas categorias sociais, tendo autonomia administrativa e financeira. No cumprimento de sua missão institucional estão ao lado do Estado. Embora sejam criados por lei, não integram a Administração Pública Direta ou Indireta, contudo, por administrarem recursos públicos, especificamente as contribuições parafiscais, devem justificar a sua regular aplicação, em conformidade com as normas e regulamentos emanados das autoridades administrativas competentes.

Com esta Cartilha, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União - SFC/CGU busca propiciar aos administradores das entidades do Sistema "S" orientação para a boa aplicação dos recursos advindos das contribuições parafiscais, ao tempo em que propicia um melhor relacionamento com aquelas entidades na convergência de entendimentos técnicos, minimizando, assim, os pontos ditos polêmicos.

O presente trabalho trata de quarenta e oito itens organizados na forma de perguntas e respostas, oriundos de pontos recorrentes nas prestações de contas, considerados polêmicos na gestão daquelas entidades, dentre os quais merecem destaque os atinentes às contratações de bens e serviços, principalmente aqueles afetos à inexigibilidade e à dispensa de licitação. Em segundo plano, salientam-se os relacionados à administração de seus recursos humanos, desde a contratação passando pelo gerenciamento e finalizando nas demissões. Além disso, foram feitas abordagens a outros temas, principalmente aqueles relacionados aos controles da gestão e ao gerenciamento patrimonial.

Índice das Perguntas e Respostas

1. As entidades do Sistema “S” estão obrigadas a publicar na internet os documentos de Prestação de Contas (relatório, certificado e parecer)?
2. As unidades de auditoria interna das entidades do Sistema “S” sujeitam-se tecnicamente às normas da CGU?
3. As entidades do Sistema “S” que possuem unidade de auditoria interna constituída devem apresentar o parecer da auditoria interna no processo de prestação de contas anual?
4. Como ocorre a divulgação de informações sobre a execução de recursos parafiscais?
5. As entidades do Sistema “S” devem possuir controle de utilização dos seus meios de transporte?
6. As entidades do Sistema “S” devem identificar os veículos de serviço, inclusive os de uso dos dirigentes, com as suas siglas ou logotipos?
7. Caso as entidades do Sistema “S” possuam um sistema de previdência complementar, como deverá ser a contribuição do patrocinador?
8. O que deve ser observado na contratação de pessoal pelas entidades do Sistema “S”?
9. As entidades do Sistema “S” podem se utilizar do pagamento de horas extras com habitualidade?
10. Em que consiste o banco de horas?
11. As entidades do Sistema “S” podem realizar despesas com serviços de buffet em eventos promovidos que não estejam vinculados aos seus objetivos institucionais?
12. Como devem ser as contratações de pessoas físicas e jurídicas para prestação de serviços profissionais de consultoria?
13. As entidades do Sistema “S” estão obrigadas a seguir as regras da Lei nº 8.666/1993 nas suas licitações e contratos?
14. As aquisições, locações e arrendamentos de imóveis pelas entidades do Sistema “S” devem ser precedidos de avaliação de preços?
15. O que é o fracionamento de despesa?
16. Quais aspectos são importantes para evitar o fracionamento?
17. Em quais modalidades de licitação deve ser exigida a regularidade fiscal nas contratações procedidas pelas entidades do Sistema “S”?
18. As entidades do Sistema “S” podem contratar empresas para prestação de serviços terceirizados na área-fim?
19. Quais limites de valores devem ser observados pelas entidades do Sistema “S” nas contratações de serviços de segurança e vigilância armada?
20. As entidades do Sistema “S” podem contratar serviços de advocacia ou consultoria por inexigibilidade de licitação?
21. Os consultores contratados pelas entidades do Sistema “S” podem exercer atividades da área meio?
22. O que deve ser observado na celebração de convênios, acordos, e/ou ajustes entre as entidades do Sistema “S”?
23. As entidades do Sistema “S” que, por exigência regulamentar ou decisão gerencial, forem contratar serviços de auditoria independente devem exigir que os auditores sejam registrados no Cadastro Nacional de Auditores Independentes – CNAI?
24. O que é jogo de planilhas?
25. Quais os cuidados que a comissão de licitação deve tomar para evitar a ocorrência do jogo de planilhas em contratações efetuadas pelas entidades do Sistema “S”?

26. O que é BDI?

27. Quais os custos que compõem o BDI, em contratações relativas a obras?

28. As entidades do Sistema "S" devem utilizar o Sinapi na elaboração dos seus orçamentos referenciais de obras?

29. Em quais situações as entidades do Sistema "S" podem contratar serviços advocatícios, ou utilizar advogados do próprio quadro, para defesa de dirigentes e ex-dirigentes em processos judiciais ou administrativos?

30. As entidades do Sistema "S" podem contratar, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, fornecedores que possuam sócios com vínculos de parentesco com dirigentes e conselheiros dessas entidades?

31. As entidades do Sistema "S" devem instruir suas aquisições de bens e serviços com pesquisa de preços?

32. As entidades do Sistema "S" estão obrigadas a utilizar a modalidade licitatória pregão?

33. As entidades do Sistema "S" estão obrigadas a utilizar o Sistema de Registro de Preços - SRP?

34. As entidades do Sistema "S" podem aderir a ata de registro de preço relativa a certame licitatório realizado por órgão da administração pública?

35. Que parâmetros devem ser observados na doação de bens?

36. As dispensas e inexigibilidades devem ser formalizadas pelas entidades do Sistema "S"?

37. As entidades do Sistema "S" devem formalizar as suas aquisições de bens e serviços por meio de contratos?

38. As entidades integrantes do Sistema "S" devem designar, formalmente, o responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos?

39. Que aspectos devem ser observados na definição do objeto a ser licitado?

40. No caso de projeto original de obras e serviços de engenharia, que vier a ser alterado posteriormente, o seu autor poderá ser contratado por inexigibilidade de licitação para executar a alteração?

41. As disposições da Lei nº 123/2006 (Lei das Microempresas) é aplicável nas contratações de bens e serviços das entidades do Sistema "S"?

42. As entidades do Sistema "S" devem observar os regramentos proferidos pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC sobre as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NBCT 16?

43. As entidades do Sistema "S" podem distribuir recursos aos seus empregados a título de dividendos?

44. As entidades do Sistema "S" estão obrigadas à apresentação de Prestação de Contas Anual?

45. As prestações de contas das entidades do Sistema "S" são submetidas à auditoria da CGU?

46. Empregados de uma entidade do Sistema "S" podem ser transferidos definitivamente para a mesma entidade localizada em outra Unidade Federativa?

1. As entidades do Sistema “S” estão obrigadas a publicar na internet os documentos de Prestação de Contas (relatório, certificado e parecer)?

Não. O Decreto nº 5481/2005, que acrescentou o art. 20-B ao Decreto nº 3591/2000, determina que a obrigatoriedade da publicação na internet abranja somente os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Entretanto, em que pese os referidos normativos não contemplarem tal obrigatoriedade, a Controladoria Geral da União - CGU, por força da Lei nº 12.527/2012, e em observância ao princípio da transparência, poderá divulgar em sua página os relatórios de auditorias e demais trabalhos realizados nas entidades do Sistema “S”.

2. As unidades de auditoria interna das entidades do Sistema “S” sujeitam-se tecnicamente às normas da CGU?

Não. Porém, as disposições contidas no Decreto nº 3.591/2000, e alterações, possibilitam que a CGU recomende às entidades do Sistema “S” as providências necessárias à organização da respectiva unidade de controle interno, firme termo de cooperação técnica com as entidades que as tenham constituídas, bem como requisição de serviços às unidades de auditoria interna.

3. As entidades do Sistema “S” que possuem unidade de auditoria interna constituída devem apresentar o parecer da auditoria interna no processo de prestação de contas anual?

Sim. As Decisões Normativas expedidas anualmente pelo Tribunal de Contas da União - TCU, que dispõem acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão suas contas julgadas pelo Tribunal, especificando a forma, os prazos e os conteúdos das peças, passaram a exigir o parecer da auditoria interna entre os documentos que deverão compor as contas dos órgãos e entidades que arrecadem ou gerenciem contribuições parafiscais.

9

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”

4. Como ocorre a divulgação de informações sobre a execução de recursos parafiscais?

Conforme recentes alterações da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO as entidades do Sistema “S” estão sujeitas à divulgação de seus dados. Assim, na esteira da observância ao princípio da transparência, a LDO 2013 (Lei nº 12.708/2012), estabeleceu em seu artigo 115 que 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, os valores arrecadados e a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região.

Além disso, o § 2º do citado artigo contemplou que essas entidades deverão divulgar e manter atualizada nos respectivos sites na internet, além da estrutura remuneratória dos cargos e funções, a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico.

Os dispositivos constantes da LDO ratificam o entendimento de que, em virtude das Entidades do Sistema “S” serem mantidas por recursos originários de contribuições de natureza tributária, estão sujeitas ao dever inerente de prestar contas desses valores à sociedade, oferecendo aos contribuintes a total transparência de seus atos de gestão, por serem prestadoras de serviço de interesse público e social.

5. As entidades do Sistema “S” devem possuir controle de utilização dos seus meios de transporte?

Sim. A entidade deve possuir controle adequado e normatizado da frota existente, inclusive quanto aos deslocamentos e ao trajeto percorrido (destinos, motivo, data, horários, distância percorrida, marcações do hodômetro na saída e na chegada) e aos abastecimentos realizados (data, quantidade de combustível, preço, marcação do hodômetro no momento do abastecimento e responsável pelo abastecimento).

6. As entidades do Sistema “S” devem identificar os veículos de

serviço, inclusive os de uso dos dirigentes, com as suas siglas ou logotipos?

Sim. Todos os veículos pertencentes às entidades do Sistema "S", inclusive os de uso pessoal dos dirigentes, devem possuir identificação da instituição proprietária na parte externa, em dimensões de fácil visualização, ainda que não seja necessariamente o seu logotipo. A inscrição "uso exclusivo em serviço" é de uso facultativo, vez que se trata de exigência prevista em norma da Administração Pública Federal, não aplicável às entidades do Sistema "S".

7. Caso as entidades do Sistema "S" possuam um sistema de previdência complementar, como deverá ser a contribuição do patrocinador?

A Lei nº 108/2001, limitou a contribuição normal do patrocinador para plano de benefícios em valor que não exceda a contribuição do participante. É inquestionável que os entes do Sistema "S", como entidades jurídicas de direito privado, geridas com recursos públicos, por analogia, estão sob a égide dos citados dispositivos legais, e, portanto, obrigados a adequar as suas contribuições, às entidades de previdência privada aos limites de paridade fixados em lei, ou seja, de 1/1 (um por um). Além das contribuições normais, os planos poderão prever o aporte de recursos pelos participantes, a título de contribuição facultativa, sem contrapartida do patrocinador.

8. O que deve ser observado na contratação de pessoal pelas entidades do Sistema "S"?

A contratação de pessoal pelas entidades do Sistema "S", por meio de seleções externas ou internas, deve obedecer aos princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade, moralidade, finalidade e igualdade, bem como deve balizar-se em critérios objetivos de avaliação, cabendo ressaltar que o ingresso inicial nos quadros funcionais dessas entidades faz-se necessariamente por meio de seleção pública externa.

11

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"

9. As entidades do Sistema "S" podem se utilizar do pagamento de horas extras com habitualidade?

Não. Os empregados das entidades do Sistema "S" são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT - Decreto-Lei nº 5.452/43). Esta, em seus artigos 59 e 61, estabelece que a duração máxima da jornada de trabalho poderá ser acrescida somente em duas horas, as quais poderão ser excedidas nos casos de necessidade imperiosa, ou seja, para atender à realização ou conclusão de serviços inadiáveis ou cuja execução possa acarretar prejuízo manifesto.

As horas extras pagas com habitualidade podem gerar futuras ações trabalhistas contra as unidades do Sistema "S", uma vez que o adicional de hora extra, se pago com habitualidade, integra a remuneração base para os cálculos que são feitos sobre o salário, como FGTS, férias, 13º salário, indenização, aviso prévio, aviso prévio indenizado, descanso semanal remunerado.

10. Em que consiste o banco de horas?

O banco de horas, previsto na CLT, § 2º do artigo 59, consiste na possibilidade de ser dispensado o acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de um ano, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias.

11. As entidades do Sistema "S" podem realizar despesas com serviços de buffet em eventos promovidos que não estejam vinculados aos seus objetivos institucionais?

Não. As entidades do Sistema "S" somente podem realizar despesas com serviços de buffet em coquetéis, coffee break, almoços, jantares e lanches, na realização de eventos que estejam vinculados estritamente aos seus objetivos institucionais, ou seja, que se harmonizam com o mérito da sua atividade finalística.

12. Como devem ser as contratações de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços profissionais de consultoria?

A contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestação de serviços profissionais de consultoria deve ser amparada em norma editada pelas entidades do Sistema "S" que discipline o cadastramento e o credenciamento, o que evita expô-las aos riscos e fragilidades comuns nessas contratações.

A norma objetiva sistematizar a gestão de consultores terceirizados, padronizando os procedimentos de acordo com os preceitos legais e exigências técnicas, assegurando padrões de desempenho e minimizando os riscos de inconformidades jurídicas. Ela deve discriminar as etapas de captação, seleção, contratação, cadastramento, capacitação e avaliação. Esses fatores são fundamentais para a definição do profissional a ser contratado, tendo em vista a expectativa de qualidade da prestação de serviços junto aos clientes.

No entanto, caso a contratação não tenha respaldo para ser realizada via essas normas específicas, a mesma deve ser realizada com base no Regulamento de Licitações e Contratos das entidades do Sistema "S".

Para as unidades do Sistema SEBRAE, a contratação de pessoas físicas e jurídicas para prestação de serviços profissionais de consultoria, e também de instrutoria, deve ser realizada com base no seu Regulamento de Gestão de Serviços de Instrutoria e Consultoria, que disciplina o cadastramento e o credenciamento de consultores e instrutores do Sistema SEBRAE.

13. As entidades do Sistema "S" estão obrigadas a seguir as regras da Lei nº 8.666/1993 nas suas licitações e contratos?

Não. As entidades do Sistema "S" devem utilizar regulamento próprio de licitações e contratos. Porém, a exigência de que a Lei nº 8.666/1993 seja observada por entidades do Sistema "S" pode ser justificada em duas hipóteses: ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade ou existência, no mesmo regulamento, de dispositivo que contrarie os princípios gerais da Administração Pública. Assim, as entidades do Sistema "S" devem, nas contratações de bens e serviços, observar o disposto em seus regulamentos e os princípios da Administração Pública.

13

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"

14. As aquisições, locações e arrendamentos de imóveis pelas entidades do Sistema "S" devem ser precedidos de avaliação de preços?

Sim. A aquisição, locação ou arrendamento de imóveis pelas entidades do Sistema "S" devem sempre ser precedidos de avaliação, conforme previsto no Regulamento de Licitações e Contratos de cada entidade do Sistema "S".

Salienta-se que os preços dos aluguéis, aquisições de imóveis e alienações devem ser compatíveis com os praticados no mercado local. Portanto, as locações de imóveis, independentemente de quem seja o locador, inclusive quando se tratar de áreas em imóveis pertencentes às respectivas federações/confederações, deverão ser precedidas de verificações consistentes e documentadas, observando, em especial, a oportunidade e interesse da entidade, a compatibilidade dos preços praticados no mercado local e os reajustes de preços definidos por índices públicos.

15. O que é o fracionamento de despesa?

O fracionamento de despesas é caracterizado pela divisão da aquisição em vários certames ou dispensas de licitação para compras, obras e serviços de mesma natureza e execução no mesmo local, que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, tais que somados seus valores, demandariam modalidade licitatória mais complexa.

Geralmente, o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do gasto, em determinado período, para a execução de obra, contratação de serviço, ou compra de determinado produto.

16. Quais aspectos são importantes para evitar o fracionamento?

Para evitar o fracionamento de despesas deve ser observada a natureza do objeto a ser licitado, pois para aqueles de natureza contínua deverá ser escolhida a modalidade que proporcione a ampla competitividade entre os diversos fornecedores e, consequentemente, selecionar a proposta mais vantajosa, observados os princípios constitucionais a que estão vinculadas.

Para a escolha da modalidade de licitação é imprescindível que haja um eficaz processo de planejamento quanto aos bens a serem adquiridos e dos serviços a serem contratados pela entidade.

Assim, as aquisições de bens e contratações de serviços devem estar pautadas nos princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, bem como sustentadas em instrumento de planejamento, que possibilite a escolha da modalidade adequada de licitação, inclusive o próprio registro de preços, fatores que, devidamente comprovados nos processos de contratação elidem a interpretação da ocorrência do fracionamento de despesas.

17. Em quais modalidades de licitação deve ser exigida a regularidade fiscal nas contratações procedidas pelas entidades do Sistema “S”?

Em todas as modalidades, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens. Conforme estabelecido na CF/1988, art. 195, §3º, os Serviços Sociais Autônomos são impedidos de contratar ou receber benefícios de empresas em débito com o Sistema de Seguridade Social.

As certidões de regularidade fiscal vigentes devem ser exigidas da empresa vencedora no momento da contratação em todas as modalidades, inclusive nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação de bens e serviços, e em todos os pagamentos parcelados, quando da liquidação de cada uma das parcelas.

Para as compras de pequeno vulto, que não possuam processo formalizado e cujo limite deve ser determinado em normativo interno, variando, pois, para cada entidade do Sistema “S”, a comprovação de regularidade fiscal pode ser dispensada.

18. As entidades do Sistema “S” podem contratar empresas para prestação de serviços terceirizados na área-fim?

Não. A terceirização deve se restringir à execução apenas das atividades-meio.

As contratações de terceirizados para a área-fim, geralmente levam à prática de subor-

15

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”

dinação, habitualidade, horário e salário, e podem gerar vínculos empregatícios, salvo no caso de trabalho temporário, acarretando ações trabalhistas.

Não devem ser considerados nesse caso, como terceirização de atividades da área-fim, os serviços prestados por meio de consultoria, e no caso específico do Sistema SEBRAE também por meio de instrutoria, para o desenvolvimento de projetos específicos e com prazo determinado, quando essas contratações estiverem amparadas por normativos internos das entidades.

Cabe ressaltar que em qualquer forma de contratação de terceiros não poderá haver pessoalidade e subordinação direta (hierárquica).

19. Quais limites de valores devem ser observados pelas entidades do Sistema “S” nas contratações de serviços de segurança e vigilância armada?

Enquanto não estabelecidos em normativos próprios, as contratações devem observar como parâmetro os limites definidos na Portaria SLTI/MP nº 04/2009, e suas alterações posteriores.

20. As entidades do Sistema “S” podem contratar serviços de advocacia ou consultoria por inexigibilidade de licitação?

As contratações de serviços de advocacia ou consultoria sem licitação, mediante enquadramento por inexigibilidade previsto no art. 10 do Regulamento de Licitação e Contratos - RLC, somente são possíveis se os serviços forem de natureza singular e o profissional a ser contratado seja de notória especialização.

21. Os consultores contratados pelas entidades do Sistema “S” podem exercer atividades da área meio?

Não. A contratação de consultoria tem por objetivo o desenvolvimento de produtos que demandam do executor, além da sua normal especialização técnica e profissional,

conhecimentos profundos na área de atuação. Assim, a contratação de consultores para a execução de serviços de apoio administrativo, descaracteriza o objetivo da contratação, tendo em vista que essas não se enquadram na modalidade de consultoria.

No entanto, é possível a contratação de consultoria, ou também de instrutoria no caso do Sistema SEBRAE, para o desenvolvimento de projetos específicos nas áreas meio, desde que tenham prazo determinado, produto específico e que não sejam caracterizados com atividade rotineira da Entidade.

22. O que deve ser observado na celebração de convênios, acordos, e/ou ajustes pelas entidades do Sistema "S"?

Ao firmarem convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, as entidades do Sistema "S" devem definir objetos que guardem correlação com suas funções regimentais de forma a evitar o desvio de finalidade. Além disso, os normativos internos ao disciplinarem a celebração de convênios, acordos e/ou ajustes devem seguir como referencial as normas vigentes na Administração Pública Federal, quanto ao detalhamento do objeto, do plano de trabalho, dos percentuais de participação, a abertura de conta específica e a prestação de contas, dentre outros assuntos.

23. As entidades do Sistema "S" que, por exigência regulamentar ou decisão gerencial, forem contratar serviços de auditoria independente devem exigir que os auditores sejam registrados no Cadastro Nacional de Auditores Independentes - CNAI?

Sim. Conforme as normas profissionais expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (NBC P1 e Resolução CFC 1.019/2005) para a atuação na área de Auditoria Independente, é imprescindível o registro, o qual somente pode ser efetuado após aprovação do contador em exame de qualificação técnica. Tal prática, contribui para a contratação de auditores que possuam a atualização e o aprimoramento técnico necessários. Além disso, o parecer emitido por contador não registrado no CNAI não é reconhecido como Parecer dos Auditores Independentes.

17

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"

24. O que é jogo de planilhas?

O jogo de planilhas é uma prática que consiste em cotar preços baixos para itens que os licitantes sabem de antemão que serão de pouca utilização e preços altos para itens de muita utilização, de forma a obter o menor valor global na licitação. No decorrer da execução do contrato, a empresa vencedora executa mais os itens para os quais apresentou maior preço. Considerando os quantitativos efetivamente utilizados, ao final da execução fica constatado que o valor total pago pela contratante à empresa vencedora do certame não foi necessariamente o mais vantajoso para a entidade, quando este se evidencia maior do que se fosse executado pelas outras empresas participantes do certame.

25. Quais os cuidados que a comissão de licitação deve tomar para evitar a ocorrência do jogo de planilhas em contratações efetuadas pelas entidades do Sistema "S"?

Para evitar tal prática, faz-se necessário um estudo de "pesos" dos itens a serem contratados que reflita a real frequência de utilização de um determinado bem ou serviço. É importante, ainda, uma análise e apuração do preço unitário dos itens, a fim de se identificar desvios anormais nos mesmos. Em alguns casos, a licitação do tipo menor preço global simples pode parecer a mais vantajosa para o licitante, contudo, o futuro contratado, em tal tipo de licitação, pode vir a diluir os seus custos com maior flexibilidade, mediante incidência maior de descontos nos preços de itens do edital que lhe convém ou favorece. No entanto, o menor preço global simples, sem regra adicional, não é a melhor forma de garantir o interesse da entidade na busca do menor preço. Pelo contrário, esse critério, não raro, permite a ocorrência do jogo de planilhas, principalmente nas relativas às obras e serviços de engenharia. É possível que, se adotado o critério menor valor global simples, a prática do jogo de planilhas ocorra, também, na área de eventos, visto que neste caso, a experiência dos licitantes pode credenciá-los, pelo menos em tese, a manipular valores de itens mais e menos demandados.

26. O que é BDI?

Na elaboração dos orçamentos de obras existem dois componentes que, juntos, determinam o seu preço final: os custos diretos e as Bonificações e Despesas Indiretas

(BDI). O primeiro é determinado em função das especificações dos materiais e das normas de execução dos serviços constantes nos projetos, nos memoriais descritivos e no caderno de encargos. O segundo é uma taxa aplicada sobre o custo direto com vistas a contemplar as despesas indiretas e o lucro da construtora.

Esta taxa tanto pode ser inserida na composição dos custos unitários, como pode ser aplicada ao final do orçamento, sobre o custo total. Dessa forma, o preço de execução de um serviço de construção civil (preço de venda ou valor final) é igual ao custo da obra mais a taxa de BDI.

27. Quais os custos que compõem o BDI, em contratações relativas a obras?

O BDI deve conter apenas gastos que, contabilmente, são classificados como despesas indiretas, quais sejam: administração central, tributos (ISS, PIS, COFINS e CPMF - no caso de pagamentos realizados anteriormente a 2007), despesas financeiras e seguros/imprevistos. Qualquer outro gasto deve ser incluído analiticamente na planilha orçamentária como custo direto.

Compõem o Custo Direto (CD): custo direto dos serviços (associados aos aspectos físicos da obra, detalhados no projeto de engenharia, bem como ao modo de execução), mobilização e desmobilização, canteiro (acampamento), administração local (médicos, vigias, contador, material de consumo, engenheiros, encarregados, placa da obra, equipamentos, veículos leves, alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, ferramentas, entre outros).

O BDI pode ser dividido em cinco grandes blocos de despesas: Despesas de Administração Central, Taxa de Despesas Financeiras, Taxa de Riscos de Execução ou Reserva de Contingência, Tributos e Lucro.

Com relação aos tributos, cabe ressaltar que os valores pagos pela contratante a título de IRPJ e CSLL não devem ser incluídos nos orçamentos de obras, já que estão relacionados com o desempenho financeiro da empresa e não com a execução do serviço de construção civil que está sendo orçado.

Ressalte-se que, para que a taxa de BDI adotada num orçamento possa ser efetivamente analisada, é importante que os contratantes exijam, já no edital da licitação, a apresenta-

19

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"

ção de sua composição na proposta orçamentária, inclusive dividindo o BDI em materiais (insumos) e serviços quando a contratação dos dois itens for possível e resultar em maior economicidade para a entidade.

Por fim, vale destacar que os valores referenciais de BDI estão assentes na jurisprudência do TCU, variando por tipo e porte de obra.

28. As entidades do Sistema "S" devem utilizar o SINAPI na elaboração dos seus orçamentos referenciais de obras?

Sim. Está assente na jurisprudência do TCU, em respeito aos princípios indicados no art. 37, caput, da Constituição Federal e da seleção da proposta mais vantajosa, que é recomendável que as entidades do Sistema "S" utilizem fontes oficiais como o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI na elaboração dos orçamentos referenciais de suas obras, em consonância com os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Decreto nº 7.983/2013.

29. Em quais situações as entidades do Sistema "S" podem contratar serviços advocatícios, ou utilizar advogados do próprio quadro, para defesa de dirigentes e ex-dirigentes em processos judiciais ou administrativos?

A concessão da assistência jurídica deve se restringir às hipóteses em que ficar evidenciada a legalidade e a natureza estritamente funcional do ato questionado, bem como o interesse público na defesa de sua legalidade, de modo que a defesa dos agentes configure a defesa da própria entidade. Além disso, o ato deve ter sido praticado em prol da entidade, e não visando proveito pessoal do acusado. Esses requisitos são cumulativos e não alternativos, de forma que, inexistindo qualquer um deles, a defesa institucional se mostra incabível. Quando ficar comprovado que o ato praticado for ilegal ou contrário ao interesse das entidades do Sistema "S", os serviços advocatícios não devem ser fornecidos por contratados ou advogados do quadro.

30. As entidades do Sistema “S” podem contratar, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, fornecedores que possuam sócios com vínculos de parentesco com dirigentes e conselheiros dessas entidades?

Não. Nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, as entidades do Sistema “S” devem evitar a contratação de empresas ou pessoas que detenham vínculo de parentesco com seus dirigentes e conselheiros, em observância aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia previstos no art. 2º, caput, do Regulamento de Licitações e Contratos de cada Entidade.

31. As entidades do Sistema “S” devem instruir suas aquisições de bens e serviços com pesquisa de preços?

Sim. Os procedimentos de aquisições, precedidos ou não por certame licitatório, devem ser instruídos por pesquisa de preços, devidamente juntada ao processo de aquisição, que dê subsídio à estimativa do custo do objeto a ser contratado, à definição dos recursos necessários para a cobertura das despesas contratuais e à análise de adequabilidade das propostas ofertadas.

32. As entidades do Sistema “S” estão obrigadas a utilizar a modalidade licitatória pregão?

Compete às entidades do Sistema “S” avaliar a conveniência e oportunidade de adotar a modalidade licitatória pretendida, quando para o caso concreto for possível a opção entre mais de uma modalidade. Entretanto, essa discricionariedade não pode ser confundida com a renúncia em todo e qualquer caso à utilização da modalidade pregão, reconhecidamente mais vantajosa e que confere maior celeridade aos processos licitatórios.

Assim, considerando o princípio da eficiência constante no art. 37 da Constituição Federal, bem como o objetivo primordial da licitação, que é o de obter a proposta mais vantajosa para a administração, é recomendável às entidades do Sistema “S” utilizar a modalidade licitatória pregão, sempre que possível, e preferencialmente na forma eletrônico.

21

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”

nica, para a aquisição de bens e serviços comuns, ressaltando que a não utilização dessa modalidade deve ser justificada pela entidade nos autos do processo.

33. As entidades do Sistema “S” estão obrigadas a utilizar o Sistema de Registro de Preços - SRP?

Sim. Em atendimento ao princípio da eficiência, sempre que se mostrar adequada e mais vantajosa, deverá ser utilizado o SRP nas aquisições cujas características do bem ou serviço atendam aos seguintes pressupostos: quando for mais conveniente que a aquisição demande entrega ou fornecimento parcelado; quando, pelas características do bem ou do serviço, houver a necessidade de aquisições frequentes; e quando não for possível estabelecer, previamente, o quantitativo exato para o atendimento das necessidades. Cabe ressaltar que o registro de preço deverá sempre ser precedido de concorrência ou de pregão.

34. As entidades do Sistema “S” podem aderir à ata de registro de preço relativa a certame licitatório realizado por órgão da administração pública?

Não. Não cabe às entidades do Sistema “S” aderirem à ata de registro de preços de órgãos da administração pública, haja vista os pressupostos legais emitidos pela Advocacia-Geral da União – AGU (Orientação Normativa nº 21, de 07/04/2009 e Portaria AGU nº 572, de 15/12/2011) os quais definem que para utilização do Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, as entidades paraestatais deverão expedir regulamentos próprios, visto que o Decreto nº 3.931/2001 se aplica somente à Administração Pública.

Da mesma forma, releva destacar que não é cabível a órgãos da administração pública aderirem à ata de registro de preços de entidades integrantes do Sistema “S”, por não estarem os serviços sociais autônomos obrigados a cumprir os dispositivos da Lei 8.666/93.

Ressalta-se que a possibilidade da adesão à ata de registro de preços realizado por outra Entidade do Sistema “S” (carona) é permitida, desde que prevista no regulamento de licitações da entidade.

35. Que parâmetros devem ser observados na doação de bens?

Aéque sobrevenha regulamentação própria, a doação de bens móveis ou imóveis deve ser realizada com base nos parâmetros previstos no Decreto nº 99.658/1990, em especial quanto à instrução do processo com a exposição de motivos que permita aos órgãos de controle avaliar a observância aos princípios da motivação e da publicidade e às normas de licitações e contratos, ou regulamentação interna.

36. As dispensas e inexigibilidades devem ser formalizadas pelas entidades do Sistema “S”?

Sm. As entidades do Sistema “S” devem formalizar tais aquisições em processos administrativos, a fim de permitir a comprovação de que a contratação obedeceu às etapas necessárias para uma boa e regular utilização dos recursos parafiscais.

37. As entidades do Sistema “S” devem formalizar as suas aquisições de bens e serviços por meio de contratos?

Sm. As contratações decorrentes de aquisições de bens e serviços, exceto as compras de pequeno vulto, deverão ser formalizadas mediante instrumento contratual prévio (p ex. contrato, proposta com aceite, carta-contrato, autorização de fornecimento ou documento equivalente). Qualquer alteração ocorrida, durante a regular vigência do instrumento contratual, deverá ser viabilizada por meio de termo aditivo.

38. As entidades integrantes do Sistema “S” devem designar, formalmente, o responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos?

Sm, para garantir que as condições previamente estabelecidas estão sendo cumpridas pelo contratado; possibilitar a aplicação das penalidades previstas pela inexecução contratual; e observar o princípio da eficiência.

23

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”

39. Que aspectos devem ser observados na definição do objeto a ser licitado?

É condição necessária para a realização do processo licitatório, e consequente contratação, a definição precisa do objeto a ser adquirido, com todos os elementos necessários à sua caracterização.

Portanto, deve-se observar que o objeto a ser contratado seja definido de forma precisa, tanto no edital de licitação quanto no contrato, a fim de possibilitar que haja efetiva competição entre os licitantes, em conformidade com o princípio da igualdade, bem como que o futuro fornecedor do bem ou serviço atenda fielmente às necessidades da entidade na execução do contrato. Dessa forma, não se admite a existência de contratos do tipo “guarda-chuva”, que possuam objetos com designações genéricas e amplas.

40. No caso de projeto original de obras e serviços de engenharia, que vier a ser alterado posteriormente, o seu autor poderá ser contratado por inexigibilidade de licitação para executar a alteração?

Não. Neste tipo de contratação, as entidades do Sistema “S” deverão aplicar, por analogia, o entendimento estabelecido na Lei nº 8.666/1993, ou seja, nos contratos de projetos de obras e serviços de engenharia deverá haver cláusula que estabeleça expressamente a cessão do direito patrimonial ao contratante, dessa forma evita-se a criação de reserva de mercado, que fere o princípio da livre concorrência, e consequentemente protege as entidades de possíveis arbitrariedades nos preços. Com isso, as contratações devem ser precedidas de processos licitatórios, não cabendo, portanto, a contratação por inexigibilidade de licitação.

41. As disposições da Lei nº 123/2006 (Lei das Microempresas) é aplicável nas contratações de bens e serviços das entidades do Sistema “S”?

Sm. Até a adaptação dos regulamentos das entidades do Sistema “S”, cabe adotar

as regras previstas no capítulo V da Lei Complementar nº 123/2006, visando a satisfação do interesse público e o alcance dos objetivos específicos reservados a micro e pequenas empresas.

42. As entidades do Sistema “S” devem observar os regramentos proferidos pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC sobre as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCT 16?

Sim. Com a alteração efetuada pela Lei nº 12.249/2010 no art. 6º do Decreto-Lei nº 9.295/1946, o Conselho Federal de Contabilidade passou a ter a atribuição de editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional, sendo essas normas de observância obrigatória a todas as unidades que se utilizam de regras contábeis. Assim, conforme estabelece o parágrafo 5º da NBC T 16.1, o campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público inclui também as entidades do Sistema “S”.

43. As entidades do Sistema “S” podem distribuir recursos aos seus empregados a título de dividendos?

Não. Haja vista que o pagamento de dividendos é uma forma de distribuição de lucros, a distribuição de dividendos não se aplica a essas entidades, visto que não tem fins lucrativos, por pertencerem ao terceiro setor. Eventuais saldos superavitários, ocorridos na gestão das entidades do Sistema “S”, deverão ser integralmente direcionados à manutenção e ao desenvolvimento de suas finalidades institucionais.

44. As entidades do Sistema “S” estão obrigadas à apresentação de Prestação de Contas Anual?

Sim. A Constituição Federal de 1988 - CF/88, no parágrafo único do artigo 70, estabelece que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza

25

Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema “S”

pecuniária”. Assim, as entidades do Sistema “S”, por gerenciarem recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais, estão sujeitas à prestação de contas anual, cujas regras encontram-se firmadas na Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8443/1992).

45. As prestações de contas das entidades do Sistema “S” são submetidas à auditoria da CGU?

Sim. A CF/88, no inciso II do artigo 74, estabelece que cabe ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, representado pela CGU, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. A CGU efetuará auditoria nas prestações de contas das entidades definidas nos normativos expedidos anualmente pelo TCU, e incluirá as peças de sua responsabilidade, quais sejam: relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria e parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno.

46. Empregados de uma entidade do Sistema “S” podem ser transferidos definitivamente para a mesma entidade localizada em outra Unidade Federativa?

Não. São consideradas irregulares as transferências definitivas de empregados entre as entidades do Sistema “S” sem a realização do devido processo seletivo externo, ainda que essas entidades pertençam ao mesmo sistema, como no caso das unidades do Sistema SEBRAE. Tal procedimento configura admissão direta, independente da perda do vínculo na unidade de origem, contrariando os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e isonomia.