



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal

Exercício 2017

24 de outubro de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Unidade Examinada: **Serviço Social do Comércio - Administração Regional do Distrito Federal**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800850**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se da Auditoria Anual de Contas do Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (SESC/DF), referente ao exercício de 2017.

O escopo definido entre a CGU e o TCU contemplou:

- (i) Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos e dos controles internos do Programa de Comprometimento e Gratuidade;
- (ii) Avaliação dos indicadores da gestão; e
- (iii) Avaliação dos programas de remuneração variável dos empregados da Entidade.

Além disso, a CGU incluiu no escopo do trabalho as avaliações relacionadas a:

- (i) Monitoramento das recomendações emitidas pela CGU;
- (ii) Existência de recomendações e/ou determinações do TCU ao SESC; e
- (iii) Avaliação do rol de responsáveis.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O inciso II, do art. 71, da Constituição Federal estabelece como competência do Tribunal de Contas da União “*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (...)*”.

Em atendimento ao comando constitucional e à DN TCU nº 163/2017, que incluiu o SESC/DF entre as Unidades Jurisdicionadas que terão as contas do exercício 2017 julgadas pelo Tribunal, a CGU realizou a Auditoria Anual de Contas na Unidade em subsídio ao processo a cargo do TCU.

Assim, este Relatório consolida os resultados das análises efetuadas por ocasião da referida auditoria.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames demonstraram as seguintes fragilidades no Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG): não alcance das metas físicas e financeiras do SESC/DF, deixando de aplicar R\$ 4.239.336,00 na gratuidade (17,3% do valor previsto em meta); ausência de controle orçamentário e contábil quanto aos subsídios concedidos pelo SESC/DF para alunos pagantes do programa Educação; matrícula de 53 alunos em cursos do PCG, sem configuração do perfil de baixa renda, causando prejuízo de R\$ 285.692,28; e ausência de indicadores de desempenho do programa.

Ademais, com relação à área de gestão de pessoas, constataram-se pagamentos de adicionais e indenizações, bem como política de seleção de pessoal interno, que ferem princípios basilares da administração pública, como o da impessoalidade e o da moralidade.

Para corrigir as falhas evidenciadas, foram recomendadas: a aplicação de R\$ 4.527.945,48 adicionais na gratuidade até 2019; a elaboração de estudo orçamentário e



financeiro para identificação e correto registro contábil dos subsídios concedidos pela Entidade para os alunos pagantes de cursos do programa Educação; a reaplicação dos valores declarados como gratuidade, mas investidos na formação de alunos fora do público alvo do PCG, no montante de R\$ 285.692,28; e a adequação do Plano de Cargos e Salários da Entidade aos princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, com interrupção da concessão de indenizações indevidas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGTS/DS II/SFC/CGU - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Trabalho, Emprego e Serviços Sociais Autônomos

CGU - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

EJA - Educação de Jovens e Adultos

IN - Instrução Normativa

MEC - Ministério da Educação

MTb - Ministério do Trabalho

MF - Ministério da Fazenda

PCG - Programa de Comprometimento e Gratuidade

PCS - Plano de Cargos e Salário

SECEX-SP/TCU: Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo do TCU

SESC - Serviço Social do Transporte

SESC/CN - Conselho Nacional do Serviço Social do Comércio

SESC/DF - Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal

SESC/DN - Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

TCU - Tribunal de Contas da União

UPC - Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	6
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	13
1. Considerações sobre o Programa de Comprometimento e Gratuidade no SESC/DF	13
2. Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00.	20
3. Ausência de controles orçamentários e contábeis na gestão dos subsídios concedidos aos alunos pagantes de cursos desenvolvidos no âmbito do programa Educação do SESC/DF.	22
4. Matrícula de 53 alunos, em 2017, em cursos do PCG que não se enquadram no perfil de baixa renda, exigido pelo programa, gerando prejuízo de R\$ 285.692,28.	24
5. Previsão de pagamento aos empregados do SESC/DF de adicionais e indenizações atípicas, atentando contra os princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, acarretando desvio de finalidade na aplicação de recursos de natureza pública.	25
6. Realização de seleção de pessoal mediante recrutamento interno com inobservância aos princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da eficiência.	30
7. Considerações sobre o Plano de Cargos e Salários do SESC/DF quanto à progressão profissional e salarial dos funcionários.	32
8. Avaliação dos indicadores de desempenho de gestão do Programa de Comprometimento e Gratuidade.	32
9. Avaliação dos controles internos do Programa de Comprometimento e Gratuidade, com relação às atividades de controle desenvolvidas pela Entidade.	33
10. Ausência de política de gestão de riscos no âmbito do SESC/DF.	35
RECOMENDAÇÕES	36
CONCLUSÃO	38
ANEXO	39

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas (AAC) realizada no Serviço Social do Comércio – Administração Regional do Distrito Federal (SESC/DF), referente ao exercício 2017.

O trabalho foi realizado em atendimento às normas vigentes do Tribunal de Contas da União (TCU), em especial, à Instrução Normativa (IN) TCU nº 63, de 01/09/2010, às Decisões Normativas TCU nº 161, de 01/11/2017, e nº 163, de 06/12/2017, e à Portaria TCU nº 65, de 28/02/2018. Esse trabalho visa subsidiar o julgamento das contas apresentadas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) ao TCU.

Considerando o art. 14, § 3º, da DN TCU nº 163/2017, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Trabalho, Emprego e Serviços Sociais Autônomos (CGTS/DS II/SFC/CGU) da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria de Controle Externo de São Paulo do Tribunal de Contas da União (SECEX-SP/TCU) reuniram-se, em 1º/02/2018, para definir o escopo de atuação do Órgão de Controle Interno na Auditoria Anual de Contas do SESC/DN.

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio de Ata de Reunião, o qual abrangeu avaliações específicas, selecionadas por sua relevância, foram efetuadas as seguintes análises:

Quadro 01 – Escopo definido em conjunto com o TCU para a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2017 realizada no SESC/DF.

ESCOPO DA AUDITORIA DE GESTÃO	TEMA
Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.	Gratuidade Regulamentar
Avaliação da gestão de pessoas.	Programa de Remuneração Variável dos Empregados das Entidade do Sistema S: Existência; Base normativa interna; Base Legal de autorização externa; Periodicidade de pagamentos; Quantidade de salários pagos a título do programa; Publicidade dos valores pagos; Abrangência; Percentual da remuneração variável em relação à fixa; Existência de estudos para subsidiar a implantação do programa, bem como de estudos de impacto nos resultados institucionais da entidade após implantação do programa.
Avaliação dos indicadores da gestão.	Avaliação de indicadores referentes aos temas finalísticos selecionados, analisando os seguintes critérios de qualidade: validade e confiabilidade.
Avaliação de controles internos dos temas finalísticos selecionados.	Avaliação de controles internos com enfoque no componente Atividades de Controle

Fonte: Ata de reunião entre a CGTS/DS II/SFC/CGU e SECEX-SP/TCU realizada em 1º/02/2018.

Com vistas a contextualizar aspectos da Entidade auditada, vale informar que o SESC/DF, em linha com o Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC/DN) e os

demais Departamentos Regionais, tem como missão a promoção de ações socioeducativas que contribuam para o bem-estar social e a qualidade de vida dos trabalhadores do comércio de bens, serviços e turismo, de seus familiares e da comunidade, para uma sociedade justa e democrática.

Com o objetivo de caracterizar o porte financeiro da Entidade, apresentam-se, no quadro 02, informações relativas a receitas e despesas da Unidade, em 2017:

Quadro 02 – Resumo do balanço orçamentário do SESC/DF em 2017, com apresentação das receitas e despesas previstas e executadas.

ASPECTO ANALISADO	PREVISTO (R\$)	EXECUTADO (R\$)	% DE EXECUÇÃO
Receitas	222.000.000,00	222.771.372,02	100,3
Despesas	222.000.000,00	200.636.401,94	90,3

Fonte: Balanço Orçamentário 2017 do SESC/DF disponível na área de transparência do portal da Entidade (<https://sescdf.com.br/transparencia/> - acesso em 24/10/2018).

Com relação à dimensão da força de trabalho, o SESC/DF apresentava, em 2017, 1.484 empregados celetistas e 121 com contrato temporário em seu quadro.

A sua estrutura organizacional e administrativa é compreendida por dois órgãos:

1. Conselho Regional – órgão deliberativo; e
2. Departamento Regional – órgão executivo.

Além disso, o SESC/DF possui onze Unidades Operacionais, todas ligadas ao Departamento Regional, onde as atividades prestadas à população originariamente ocorrem, a saber: SESC Ceilândia, SESC Gama, SESC Guará, SESC Ler Samambaia, SESC SIA, SESC Presidente Dutra (Setor Comercial Sul), SESC Taguatinga Sul, SESC Taguatinga Norte, SESC 504 Sul e SESC 913 Sul.

No que concerne aos objetivos da presente auditoria, os trabalhos tiveram como mote: verificar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade do Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG); informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da Entidade; e registrar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias.

Ainda, a CGU realizou análises complementares cujos resultados impactam na avaliação da gestão dos agentes constantes do rol de responsáveis da Entidade. Essas verificações adicionais são apresentadas a seguir:

1. Avaliação do cumprimento pela Entidade das determinações e recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao acompanhamento pelo Controle Interno;
2. Avaliação quanto às recomendações expedidas pela CGU ainda pendentes de atendimento e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para a não implementação, bem como as providências adotadas em cada caso;
3. Avaliação das informações do Rol de Responsáveis, para subsidiar sua homologação no sistema e-Contas; e

4. Avaliação da gestão de pessoas, no que concerne à aderência do Plano de Cargos e Salários (PCS) do SESC/DF aos princípios constitucionais aos quais a Entidade deve se adequar.

Finalmente, quanto aos trabalhos de campo, foram realizados no período de 23/07 a 03/08/2018, por meio da efetivação de testes, análises e consolidações de informações, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal e demais entidades auditadas pela CGU.

As análises realizadas pela equipe de auditoria envolveram: avaliação de processos administrativos, mapeamento dos processos finalísticos selecionados, pesquisa documental, entrevistas e cruzamentos de base de dados.

Ainda, sempre que julgado necessário e pertinente pela equipe de auditoria, a CGU solicitou, no período de campo, justificativas, as quais foram devidamente analisadas nos achados de auditoria. O teor completo das manifestações apresentadas pela entidade encontra-se anexo a este relatório.

Na sequência, é apresentada uma visão geral do trabalho, abordando os principais resultados obtidos pela auditoria.

a) Resultados Qualitativos e Quantitativos – Programa de Comprometimento e Gratuidade

Preliminarmente, impende explanar que o Programa de Comprometimento e Gratuidade foi instituído por meio do Decreto nº 6.632, de 05/11/2008, o qual alterou o Regulamento do SESC¹, tendo como principais objetivos: 1) Aplicação de um terço da Receita de Contribuição Compulsória Líquida (RCCL) do SESC em educação básica e continuada ou ações educativas relacionadas com os demais programas; e 2) Aplicação de 50% dessa receita em oferta de gratuidade destinada aos comerciários, aos seus dependentes e aos estudantes da educação básica de baixa renda.

Em 2017, o SESC/DF aplicou R\$ 51.208.673,00 no programa Educação e em ações educativas de outros programas e R\$ 20.817.621,00 em ações educacionais gratuitas².

Os trabalhos de auditoria realizados produziram os seguintes achados:

1. Não atingimento das metas físicas e financeiras estabelecidas para a gratuidade no Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar, no exercício de 2017, R\$ 4.239.336,00 no programa. Essa situação demonstra ineficácia na gestão do Programa de Gratuidade estabelecido pelo Decreto nº 6.632/2008, com o agravante de que o não atingimento da meta implica em deixar de promover a educação dos comerciários, seus dependentes e estudantes de baixa renda.
2. Ausência de controles na gestão dos subsídios concedidos aos alunos pagantes de cursos desenvolvidos no âmbito do programa Educação do SESC/DF. Foi identificado que o SESC/DF concede descontos para os alunos pagantes dos cursos ofertados pela Entidade, não repassando os custos indiretos e de

¹ Aprovado pelo Decreto nº 61.386, de 05/12/1967.

² Valores obtidos com a aplicação da metodologia de apuração dos custos do PCG desenvolvida pelo Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC/DN).

investimentos para esses alunos, sem quantificação ou identificação do “subsídio” concedido nem registro contábil, orçamentário ou financeiro, dessa operação.

3. Matrícula de 53 alunos, em 2017, em cursos do PCG, inelegíveis ao Programa, já que não possuem perfil de baixa renda, gerando prejuízo de R\$ 285.692,28, o que configura desvirtuamento da finalidade do programa, que deveria beneficiar comerciantes, seus dependentes e estudantes que sejam de baixa renda.

b) Avaliação da gestão de pessoas

No que tange à avaliação de gestão de pessoas, não foram detectadas inconsistências alusivas a pagamentos de remuneração variável a título de Participação nos Lucros e Resultados, prêmios, bônus ou outros de mesma natureza, relacionados ao atingimento de metas institucionais.

Para as verificações do quesito ora analisado, foi avaliado o Plano de Cargos e Salários (PCS) do SESC/DF, vigente no exercício auditado. Como decorrência das análises, foram evidenciadas:

1. Previsão de pagamento aos empregados do SESC/DF de adicionais e indenizações atípicas, atentando contra os princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, acarretando desvio de finalidade na aplicação de recursos de natureza pública.
2. Realização de seleção de pessoal mediante recrutamento interno com inobservância aos princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da eficiência.

c) Avaliação dos indicadores de desempenho da gestão do Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG)

Foram avaliados os indicadores de desempenho da gestão do PCG, com o objetivo de verificar o atendimento, por esses indicadores, dos critérios de validade e confiabilidade, conforme escopo definido para o trabalho.

Diante de informações fornecidas pelo gestor, e da ausência de indicadores para avaliação do PCG explicitados no Relatório de Gestão do exercício de 2017 da Entidade, constatou-se que o SESC/DF não utiliza indicadores de desempenho da gestão para o PCG.

Assim, não houve, conforme definido em escopo, avaliação dos critérios de validade e confiabilidade dos indicadores de desempenho do PCG, uma vez que tais ferramentas sequer foram implantadas no SESC/DF.

d) Avaliação dos Controles Internos da Unidade

As análises desenvolvidas nessa área de exame tiveram como objetivo principal avaliar as atividades de controle do SESC/DF no que tange ao PCG. Com base nos achados 3 e 4 do presente relatório, que versam, respectivamente, sobre falta de controles no registro contábil dos subsídios concedidos aos alunos pagantes e na seleção do público-alvo do programa, concluiu-se que as atividades de controle devem ser aprimoradas, com vistas a elidir as falhas encontradas.

Em outra avaliação realizada pela equipe de auditoria, verificou-se a ausência de política de gestão de riscos no âmbito do SESC/DF. Sobre a situação em comento, evidenciou-se que os controles internos adotados pela Entidade, com relação à avaliação de riscos, apresentam-se incipientes, necessitando de aperfeiçoamentos e de maturação para possibilitar aderência às melhores práticas relacionadas à gestão de riscos em seus programas de trabalho, inclusive no PCG.

e) Avaliação das recomendações e/ou determinações do TCU ao SESC/DF com determinação específica de acompanhamento do atendimento pela CGU

A avaliação do cumprimento dos acórdãos direcionados à UCP foi realizada considerando a seguinte questão de auditoria: Caso existam determinações/recomendações do TCU ao SESC/DF, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos em que houvesse determinação para a Entidade e fosse citada a CGU, no período de 2014 a 2017. Como resultado dessa avaliação, não foram identificados acórdãos relacionados ao SESC/DF, na situação em análise.

f) Recomendações emitidas em auditorias anteriores pela CGU pendentes de atendimento

Os exames de auditoria tiveram como objetivo verificar a existência de rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas pela CGU em trabalhos anteriores, bem como a existência de recomendações pendentes de atendimento.

A metodologia consistiu no levantamento das recomendações pendentes de anos anteriores ou emitidas durante a gestão de 2017, com posterior verificação do seu atendimento.

Diante disso, foram observadas recomendações emitidas em exercícios anteriores, porém todas foram atendidas pela Entidade, de acordo com o quadro a seguir:

Quadro 03 – Situação das recomendações emitidas pela CGU ao SESC/DF no período de 2011 até 2017.

RECOMENDAÇÕES		
Atendidas	Canceladas	Total
16	04	20

Fonte: Sistema Monitor. Acessado em 04/07/2018.

Assim, não existem recomendações pendentes de atendimento. Além disso, constatou-se que a entidade mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

g) Avaliação do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão do SESC/DF

Considerando-se a natureza jurídica e o negócio da UPC, realizou-se a avaliação do Rol dos Responsáveis e do Relatório de Gestão, especificamente sobre as informações referentes à gratuidade, em relação às normas e às orientações do TCU.

Quanto ao Rol de Responsáveis, observou-se que o endereço eletrônico de parte dos seus membros era o comercial, em desacordo com as orientações do e-Contas, que

estabelece: *“devem ser inseridos no e-Contas os dados de contatos pessoais dos responsáveis e não o endereço, o telefone e o e-mail da instituição onde trabalha o responsável.”*

Além disso, no Relatório de Gestão do exercício de 2017, constatou-se que a Entidade não apresentou qualquer informação referente ao PCG no tópico “6.5 Sistemática de apuração de custos no âmbito da unidade e cálculos referentes à gratuidade dos cursos do relatório de gestão” (pág. 131).

No documento de orientações para elaboração do relatório de gestão, no Sistema e-Contas do TCU, afirma-se que esse item é obrigatório para o SESC/DF, pois, *“para as unidades regionais de cada sistema, faz-se necessário constar nos relatórios de gestão informações detalhadas da execução física e financeira da gratuidade regimental, com ênfase nas matrículas/atendimentos realizados, com detalhe por modalidade de curso/ Ensino e/ou Programa de educação continuada, conforme a natureza da instituição. A forma de apresentação destes dados é livre, com apresentação de gráficos e/ou tabelas, devendo os gestores das entidades regionais apresentarem ao final uma análise geral sobre as atividades realizadas pela entidade em função dos acordos de gratuidade.”*

Dada a importância das informações, foram enviadas à Entidade, por meio da Nota de Auditoria nº 201800850/001, de 16 de agosto de 2018, as seguintes recomendações:

- Recomendação 01: Realizar as correções das informações do Rol de Responsáveis do SESC/DF constantes no sistema e-Contas do TCU.
- Recomendação 02: Inserir as informações referentes ao Programa de Comprometimento e Gratuidade - PCG ausentes no tópico 6.5 do Relatório de Gestão do SESC/DF.

O Gestor se manifestou quanto à Nota de Auditoria, por meio do Expediente ASP/SEDE 35, de 30/07/2018, informando que: *“Em atendimento a Nota de Auditoria nº 201800850/001 fizemos os ajustes solicitados e as alterações dos e-mails pessoais dos Conselheiros no Rol de Responsáveis. Dessa forma, o Relatório de Gestão, exercício 2017, com a inserção das informações do PCG, e o referido Rol de Responsáveis está disponível para a remessa ao TCU.”*

Os ajustes pertinentes referentes ao Rol dos Responsáveis e ao Relatório de Gestão, exercício 2017, foram efetuados pelo SESC/DF no Sistema e-Contas.

RESULTADOS DOS EXAMES

As avaliações realizadas ao longo desta ação de controle levaram aos achados apresentados na sequência.

1. Considerações sobre o Programa de Comprometimento e Gratuidade no SESC/DF

O Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG) é um acordo firmado entre o Ministério da Educação (MEC), o Ministério do Trabalho (MTb), o Ministério da Fazenda (MF), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e o Serviço Social do Comércio (SESC), por meio do qual essas instituições se comprometeram a iniciar, a partir de 2009, a oferta de vagas gratuitas em cursos da educação básica e continuada e de ações educativas relacionadas aos demais programas finalísticos do SESC para comerciários, seus dependentes e estudantes de baixa renda.

Esse programa foi instituído por meio do Decreto nº 6.632, de 05/11/2008, o qual alterou o Regulamento do SESC³, incluindo os seguintes dispositivos: 1) Aplicação de um terço da Receita de Contribuição Compulsória Líquida (RCCL) do SESC em educação básica e continuada ou ações educativas relacionadas com os demais programas; 2) Aplicação de 50% dessa receita em oferta de gratuidade destinada aos comerciários, aos seus dependentes e aos estudantes da educação básica de baixa renda; e 3) Competência do Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC/DN) em elaborar normas sobre a oferta de gratuidade, as quais são aprovadas pelo Conselho Nacional do Serviço Social do Comércio (SESC/CN).

Ainda, nesse decreto foi estabelecida uma ampliação progressiva do comprometimento da RCCL com o PCG, iniciando-se com 10% em 2009 e chegando a 33,3% em 2014, se mantendo nos anos subsequentes, conforme tabela a seguir:

Tabela 01 - Percentual da Receita de Contribuição Compulsória Líquida do SESC a ser apropriada para oferta de ações educacionais e na Gratuidade do PCG.

ANO	PERCENTUAL DE APROPRIAÇÃO DA RCCL EM AÇÕES EDUCACIONAIS	PERCENTUAL DE APROPRIAÇÃO DA RCCL EM GRATUIDADE
2009	10%	5%
2010	15%	7,5%
2011	20%	10%
2012	25%	12,50%
2013	30%	15%
2014	33,33%	16,67%

Fonte: Decreto nº 6.632/2008.

A Resolução SESC/CN nº 1.166, de 30/12/2008, que disciplina aspectos contidos no Decreto nº 6.632, de 05/11/2008, aprova as normas para aplicação do PCG, com destaque para a regulamentação dos seguintes tópicos: 1) as ações educacionais dos programas finalísticos do SESC que podem ser apropriadas para o PCG; 2) o público-alvo

³ Aprovado pelo Decreto nº 61.386, de 05/12/1967.

(clientela); 3) a metodologia de apuração dos custos; 4) o planejamento das ações; 5) o demonstrativo de execução do PCG; 6) e a avaliação e fiscalização do PCG.

Mais detalhes sobre o desenho do PCG e a sua implantação no SESC/DF podem ser vistos nos itens a seguir:

a) Público-alvo do PCG.

No que concerne ao público-alvo das ações gratuitas do PCG, conforme apresentado anteriormente, os beneficiários devem ser os comerciários, os seus dependentes e os estudantes da educação básica de baixa renda.

Com relação ao conceito de baixa renda, a Resolução SESC/CN nº 1.166/2008 define que os participantes do programa devem ter renda familiar mensal inferior a três salários mínimos nacionais, priorizando-se aqueles que satisfizerem as duas condições: aluno e trabalhador.

b) Metodologia de apuração dos gastos com o PCG definida pelo SESC/DN para os Departamentos Regionais

De acordo com a Resolução SESC/CN nº 1.166/2008, os recursos do PCG devem ter controle extra orçamentário, tanto em relação à receita quanto à despesa. Esse controle deve destacar as aplicações nas atividades do programa e as despesas incorridas em função da gratuidade. A execução e o cumprimento das normas do referido programa são acompanhados pelo SESC/DN e fiscalizados pelo Conselho Fiscal.

Para avaliação do atendimento ao Decreto nº 6.632/2008 pelos Departamentos Regionais, no que concerne às metas de aplicação da RCCL em ações educacionais e em gratuidade, o SESC/DN desenvolveu a seguinte metodologia explicitada na Resolução SESC/CN nº 1.166/2008:

1. Identificação dos custos correntes diretos de cada Atividade/Modalidade/Realização do Departamento Regional relacionada a ações educacionais;
2. Rateio dos custos correntes indiretos entre as diferentes Atividades/Modalidades/Realizações, baseado em coeficiente proporcional ao total anual de atendimentos da Atividade/Modalidade/Realização e aos custos correntes diretos;
3. Identificação dos custos de investimentos (gastos com bens de capital) diretos e indiretos (rateados a partir do mesmo coeficiente definido para os custos correntes indiretos), observando-se uma “Tabela de Apropriação de Investimentos”, onde os custos de investimentos são apropriados ano a ano, a partir da data de aquisição, respeitando os percentuais anuais definidos nessa tabela;
4. Cálculo do custo total, referente à soma dos custos correntes diretos, custos correntes indiretos, custos de investimentos diretos e custos de investimentos indiretos;
5. Definição do custo unitário para cada atendimento por Atividade/Modalidade/Realização, o qual será o resultado da divisão do custo

total de cada Atividade/Modalidade/Realização pelo respectivo volume de atendimento gerado;

6. Cálculo do custo total da gratuidade por Atividade/Modalidade/Realização, que será o produto da multiplicação do custo unitário da Atividade/Modalidade/Realização pelo volume do respectivo atendimento gratuito gerado; e
7. O total aplicado (Comprometimento) em atividades educativas é o somatório do apurado para cada Atividade/Modalidade/Realização que contenha ações educacionais; e o total do dispêndio (Gratuidade) é o somatório do custo total da gratuidade por Atividade/Modalidade/Realização⁴.

Com a aprovação da Resolução SESC/CN nº 1.303, de 21/08/2015 – Referencial Programático do SESC, foram definidos mensuradores específicos para registro da produção esperada pelas ações do SESC, extinguindo a variável unificadora “Atendimentos”. Assim, foram criados os seguintes mensuradores: frequência, clientes (novas inscrições), público, participantes, pessoas presentes e clientes presentes, de acordo com o tipo de atividade educacional desenvolvida.

Ressalta-se que, com essa mudança, ainda não é possível realizar uma avaliação histórica do alcance da meta física do PCG no SESC/DF, tendo em vista que, na UPC, esses novos mensuradores passaram a ser utilizados somente a partir do exercício auditado (2017).

Para a compreensão do objeto avaliado, impende apontar duas fragilidades na composição da metodologia de apuração dos gastos com o PCG desenvolvida pelo SESC/DN, as quais ocasionam a distorção da avaliação do cumprimento das metas mínimas da gratuidade no âmbito dos Departamentos Regionais do SESC:

1. A metodologia estabelecida pelo SESC/DN se baseia na alocação de custos indiretos por meio de rateio por absorção que, embora aceito pelas leis societárias brasileiras, padece de diversos problemas que apresentam o risco de distorcer, por completo, a gestão de programas de uma entidade⁵. Dentre os diversos problemas potenciais, destaca-se a possibilidade de utilização de direcionadores de custos inadequados para um rateio que reflita o real “peso” das atividades/áreas (meio e fim) dentro de uma organização. Ou seja, não há como garantir a existência de proporcionalidade entre o custo indireto real de uma atividade e os critérios escolhidos para definição do coeficiente de rateio utilizado no rateio por absorção. Como exemplo desse risco, cita-se a metodologia do SESC/DN, que prevê os custos diretos como direcionadores do rateio dos custos indiretos. Apesar da utilização dos custos diretos como coeficiente de rateio dos custos indiretos, não há como garantir que todas as atividades da Entidade apresentem uma relação diretamente proporcional entre

⁴ Em ambos os casos, eventual saldo de aplicação da RCCL existente em exercício anterior é somado também.

⁵ Para mais informações de como a utilização de rateio por absorção pode gerar distorções na alocação dos custos, vide, por exemplo, SILVA, César Augusto Tibúrcio. Utilização do Custeio Por Absorção Para Fins Gerenciais. Revista Contabilidade Gestão e Governança. ISSN: 1984-3925, V. 1, n. 1 pag. 95-105, 1998.

custo direto e custo indireto. Algumas atividades podem, por exemplo, não ter custos indiretos ou apresentar percentual baixo de custo indireto em relação aos seus custos diretos, o que resultaria em distorção da contabilização dos custos indiretos nessa atividade, com a aplicação da metodologia.

2. A metodologia do SESC/DN permite o aproveitamento de saldos de aplicação da RCCL e de investimentos realizados em anos anteriores para cômputo no exercício seguinte. Entretanto, a aplicação da RCCL no PCG, conforme o Decreto nº 6.632/2008, deve ser anual, configurando-se o caráter impróprio da metodologia.

Sobre essas fragilidades, informa-se que as adequações devem ser propostas ao SESC/DN, o que foge ao escopo da presente auditoria. No entanto, cabe a crítica à aplicação dessa metodologia pelo SESC/DF, conforme apresentado no item a seguir e no achado “Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas, pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar, em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00”.

c) Utilização da metodologia de apuração da aplicação da RCCL no PCG pelo SESC/DF

Observou-se que, em 2017, foram realizadas modificações no processo de apuração da aplicação da RCCL no PCG pelo SESC/DF, ou seja, a Entidade não utilizou a metodologia do SESC/DN tal como ela foi normatizada. Conforme Relatório de Gestão do exercício de 2017 da Entidade e análises realizadas pela equipe de auditoria, observam-se as seguintes diferenças entre a forma como o SESC/DF contabilizou a aplicação de sua RCCL no PCG e a metodologia nacional:

1. O coeficiente de rateio dos custos indiretos utilizado pelo SESC/DF é composto apenas pela proporção dos custos diretos, não empregando o total de atendimentos como parâmetro, que é outra variável prevista na metodologia desenvolvida pelo SESC/DN;
2. Para os investimentos realizados pelo SESC/DF em 2017 e apropriados no PCG, a Entidade não aplicou a “Tabela de Apropriação de Investimentos”⁶ e registrou todos os investimentos no exercício auditado.

Sobre essas adaptações implantadas pelo SESC/DF em relação à metodologia nacional, registra-se que a utilização de apenas um parâmetro para cálculo do coeficiente de rateio das despesas indiretas aumenta o risco de distorção na alocação dessas despesas nas respectivas Atividades/Modalidades/Realizações.

Por outro lado, a apropriação dos investimentos no mesmo exercício em que eles ocorreram é uma prática aderente ao Decreto nº 6.632/2008, apesar de ir de encontro à orientação do SESC/DN.

d) Resultados da aplicação da metodologia de apropriação da RCCL no PCG, no âmbito do SESC/DF, estabelecida pelo Decreto nº 6.632/2008

⁶ Conforme apresentado anteriormente, essa tabela define regras para a apropriação de investimentos no PCG, sendo que apenas uma parte do investimento é apropriado no ano em que ele foi realizado, enquanto que o restante é contabilizado nos anos seguintes.

Conforme apresentado anteriormente, o compromisso do SESC/DF é o de aplicar 1/3 da receita líquida, oriunda da contribuição compulsória, em educação, e, metade desses valores será destinada à gratuidade do programa. Na sequência, seguem orçamento do PCG referente ao exercício 2017 e a respectiva execução financeira:

Tabela 02 – Previsão e execução do PCG no exercício de 2017 no SESC/DF.

	PREVISTO - R\$	REALIZADO - R\$
RECEITA COMPULSÓRIA	156.114.606	158.956.500
(-) COMISSÃO DO INSS (2,0%)	3.122.292	3.179.130
(-) CONTRIBUIÇÃO À FECOMÉRCIO (3,0%)	4.589.769	4.673.321
RECEITA COMPULSÓRIA LÍQUIDA	148.402.544	151.104.049
VALOR DESTINADO AO PCG (33,33%)	49.462.568	50.362.980
RECURSOS APLICADOS EM EDUCAÇÃO OU AÇÕES EDUCATIVAS DOS DEMAIS PROGRAMAS	57.887.641	51.208.673
RECURSOS APLICADOS NO PROGRAMA DE GRATUIDADE	25.056.957	20.817.621

Fonte: Anexo ao expediente AR/SESC/DF nº 835, de 25/07/2018, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800850/001 – item 1.

Sobre a execução financeira do PCG, destaca-se que o SESC/DF declara que atingiu 82,7% do previsto com gratuidade. Essa situação gerou apontamento específico realizado pela equipe de auditoria, detalhado no achado “Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas, pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00” do presente relatório.

Com relação à execução física do PCG no SESC/DF, as atividades gratuitas desenvolvidas pela Entidade abrangem os programas de Educação, Saúde, Cultura e Lazer, cujas respectivas atividades apropriadas no PCG são detalhadas na sequência:

1. Programa Educação: Educação Infantil, Educação Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Complementar e Cursos de Valorização Social;
2. Programa Cultura: Biblioteca, Apresentações Artísticas e Desenvolvimento Artístico e Cultural;
3. Programa Lazer: Desenvolvimento Físico-Esportivo, no que concerne à realização “Desportos em Geral - Cursos”; e Turismo Social, nas modalidades Turismo Emissivo e Turismo Receptivo; e
4. Programa Saúde: Educação em Saúde.

Ressalta-se que essa diversidade de ações educativas está relacionada ao conceito de que “a intenção educativa permeia direta ou indiretamente todas as atividades desenvolvidas pelo SESC⁷”.

Por fim, apresentam-se as metas físicas e financeiras previstas e realizadas das ações educacionais (Comprometimento) e gratuitas (Gratuidade), nos quadros a seguir:

Quadro 04 – Demonstrativo das metas físicas e financeiras previstas e realizadas para as ações educacionais (Comprometimento) do PCG referente ao exercício de 2017 no SESC/DF.

Programa	Atividade*	Modalidade*	Realização*	Nº de Inscrições (Clientes)**	Frequência / Clientes / Público / Participantes / Clientes Presentes		Valores (R\$)	
					Previstos	Realizado	Previstos	Realizado
EDUCAÇÃO	Educação Infantil	-	Creche	364	284.800	255.812	3.754.143	3.714.276
			Pré-Escola	577	569.600	529.984	8.810.812	7.695.131
	Educação Fundamental	-	Séries Iniciais	1.671	1.338.600	1.200.648	14.000.791	12.293.253
			Séries Finais	600	600.000	521.320	4.942.302	5.337.716
	Ensino Médio	-	Anos Letivos	255	357.000	272.904	3.147.857	3.034.818
	Educação de Jovens e Adultos	-	Alfabetização	90	42.000	17.307	991.500	195.625
			Anos Iniciais	80	64.000	22.524	491.856	254.594
			Anos Finais	222	286.000	295.965	2.866.823	3.345.357
			Ensino Médio	492	377.000	301.950	3.381.341	3.413.007
	Educação em Ciências e Humanidades	Ciências	Debate	3.000	3.000	1.160	17.427	4.452
			Exposição	-	213.900	81.459	1.242.522	312.602
			Oficina	2.500	11.500	46.225	66.802	177.390
			Palestra	3.000	3.000	4.269	17.427	16.382
			Roda de Conversa	3.410	4.080	1.109	23.700	4.256
			Visita Mediada	7.600	7.600	47.289	44.148	181.473
		Meio Ambiente	Exposição	-	850	1.952	110.032	9.754
			Oficina	550	550	3.856	71.197	19.269
			Roda de Conversa	20	20	0	2.589	0
Total				24.431	4.163.500		43.983.269	40.009.355
SAÚDE	Educação em Saúde	-	Sessão Diagnóstica	3.185	10.300	12.909	3.519.099	3.073.616
			Campanha	-	64.072	48.779	535.193	297.696
			Oficina	1.900	13.300	36.452	111.095	222.465
			Orientação	-	109.617	104.038	915.630	634.940
			Palestra	-	28.252	36.699	235.989	223.972
Total				5.085	225.541		5.317.006	4.452.689
CULTURA	Música	-	Apresentação		59.501	57.953	3.414.628	2.450.116
	Biblioteca		Consulta	-	84.132	319.112	3.441.371	3.050.831
			Empréstimo	4.025	5.025	7.267	205.545	69.475
Total				4.025	148.658		7.061.544	5.570.422
LAZER	Desenvolvimento Físico-Esportivo	Formação Esportiva	Esporte Coletivo	140	21.000	9.852	179.765	44.428

⁷ Conforme Resolução SESC/CN nº 1.166/2008.

		Multipráticas Esportivas		300	28.240	30.324	1.346.057	1.131.779
Total				440	49.240		1.525.822	1.176.207
TOTAL GERAL				33.981	4.586.939		57.887.641	51.208.673

* Estrutura programática própria do SESC/DF com as respectivas denominações. ** Número de beneficiários alcançados pela atividade/modalidade/realização.

Fonte: Anexo ao expediente AR/SESC/DF nº 835/2018 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800850/001 – item 1.

Quadro 05 – Demonstrativo das metas físicas e financeiras previstas e realizadas para as ações educacionais gratuitas (Gratuidade) do PCG referente ao exercício de 2017 no SESC/DF.

Programa	Atividade*	Modalidade*	Realização*	Nº de Inscrições (Clientes)**	Frequência / Clientes / Público / Participantes/ Clientes Presentes		Valores (R\$)	
					Previstos	Realizado	Previstos	Realizado
EDUCAÇÃO	Educação Infantil	-	Creche	28	21.908	20.465	300.331	297.142
			Pré-Escola	12	11.846	10.600	176.216	153.903
	Educação Fundamental	-	Séries Iniciais	118	94.527	84.045	980.055	860.528
			Séries Finais	16	60.759	15.640	148.269	160.131
	Ensino Médio	-	Anos Letivos	19	26.600	19.103	220.350	212.437
	Educação de Jovens e Adultos	-	Alfabetização	90	42.000	17.307	991.500	195.625
			Anos Iniciais	80	64.000	22.524	491.856	254.594
			Anos Finais	222	286.000	295.965	2.866.823	3.345.357
			Ensino Médio	492	377.000	301.950	3.381.341	3.413.007
	Educação em Ciências e Humanidades	Ciências	Debate	3.000	3.000	1.160	17.427	4.452
			Exposição	-	213.900	81.459	1.242.522	312.602
			Oficina	2.500	11.500	46.225	66.802	177.390
			Palestra	3.000	3.000	4.269	17.427	16.382
			Roda de Conversa	3.410	4.080	1.109	23.700	4.256
			Visita Mediada	7.600	7.600	47.289	44.148	181.473
		Meio Ambiente	Exposição	-	850	1.952	110.032	9.754
			Oficina	550	550	3.856	71.197	19.269
			Roda de Conversa	20	20	0	2.589	0
			Total			21.157	1.229.140	974.918
SAÚDE	Educação em Saúde	-	Sessão Diagnóstica	3.185	10.300	12.909	3.519.099	3.073.616
			Campanha	-	64.072	48.779	535.193	297.696
			Oficina	1.900	13.300	36.452	111.095	222.465
			Orientação	-	109.617	104.038	915.630	634.940
			Palestra	-	28.252	36.699	235.989	223.972
Total			5.085	225.541	238.877	5.317.006	4.452.689	
CULTURA	Música	-	Apresentação		59.501	57.953	3.414.628	2.450.116
	Biblioteca		Consulta	-	84.132	319.112	3.441.371	3.050.831
	Empréstimo		4.025	5.025	7.267	205.545	69.475	
Total				4.025	148.658	384.332	7.061.544	5.570.422

LAZER	Desenvolvimento Físico-Esportivo	Formação Esportiva	Esporte Coletivo	140	21.000	9.852	179.765	44.428
		Multipraticas Esportivas		300	28.240	30.324	1.346.057	1.131.779
Total				440	49.240	40.176	1.525.822	1.176.207
TOTAL GERAL				30.707	1.652.579	1.638.303	25.056.957	20.817.621

* Estrutura programática própria do SESC/DF com as respectivas denominações. ** Número de beneficiários alcançados pela atividade/modalidade/realização.

Fonte: Anexo ao expediente AR/SESC/DF nº 835/2018 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800850/001 – item 1.

Sobre os quadros apresentados, no que tange às metas físicas, os diferentes tipos de unidades de medição utilizados em cada atividade (frequência, clientes, público, participantes e clientes presentes) impedem a avaliação da meta física do PCG em termos globais. Ou seja, não é possível comparar, por exemplo, uma frequência em sala de aula com a participação em palestras ou o empréstimo de um livro na biblioteca.

Entretanto, sob abordagens específicas, no achado “Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00”, apresenta-se avaliação acerca do não cumprimento dessas metas individualmente.

2. Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00.

Com o objetivo de avaliar o processo de planejamento e os resultados da gratuidade no PCG, com vistas à aferição do dimensionamento e do alcance das metas definidas para o PCG, foram analisadas as execuções física e financeira, previstas e realizadas do programa, no exercício de 2017.

De acordo com dados disponíveis no Relatório de Gestão da Entidade, verifica-se que o SESC/DF recebeu R\$ 151.104,049,00 de RCCL no exercício de 2017 e, consequentemente, por força do Decreto nº 6.632/2008, deveria aplicar 16,7% dessa receita (R\$ 25.181.490,00) em ações educacionais gratuitas no exercício em questão. Entretanto, apenas R\$ 20.817.621,00 (82,7% do previsto) foram declarados pela Entidade como custos de ações educacionais da gratuidade, utilizando-se da metodologia definida pelo SESC/DN e adaptada pelo SESC/DF.

Ou seja, mesmo com essa metodologia, que pode produzir distorção no cômputo dos custos indiretos, o que resulta no risco de contabilização a maior desses custos no programa Educação, e assim favorecer o atendimento às metas estipuladas, o SESC/DF não conseguiu cumprir a meta financeira no exercício auditado.

Ainda, constatou-se o não atingimento das metas financeiras de todos os programas do SESC/DF, quando analisados individualmente:

- Programa Educação: R\$ 11.152.585 previstos, sendo que R\$ 9.618.302 foram realizados (86,2%);
- Programa Saúde: R\$ 5.317.006 previstos, sendo que R\$ 4.452.689 foram realizados (83,7%);
- Programa Cultura: R\$ 7.061.544 previstos, sendo que R\$ 5.570.422 foram realizados (78,9%); e
- Programa Lazer: R\$ 1.525.822 previstos, sendo que R\$ 1.176.207 foram realizados (77,0%).

Com relação à meta física, verificaram-se discrepâncias entre as quantidades realizadas em relação às previstas, nos seguintes termos:

- Programa Educação: 1.229.140 frequências previstas, sendo que 974.918 foram realizadas (79,3%); e
- Programa Lazer: 49.240 participantes previstos, sendo que 40.176 participações foram contabilizadas (81,6%).

Diante do fato, restou evidenciado que o SESC/DF não está cumprindo seu regulamento, que prevê que é obrigação da Entidade utilizar os recursos previstos no exercício em ações de gratuidade para sua clientela.

Ainda, observa-se que a situação vai de encontro ao Decreto nº 6.632/2008, art. 33, parágrafo primeiro, que estabelece como dever dos Departamentos Regionais atender, individualmente, o percentual de aplicação da RCCL em gratuidade.

Sobre o tema, o SESC/DF, por meio do anexo ao expediente AR/SESC/DF nº 835/2018, assim se manifestou:

“Em 2017, o cenário político e econômico não foi favorável, impactando diretamente na programação do SESC-DF. O Regional atingiu 83% do previsto com gratuidade, esse percentual ficou inferior ao previsto, devido à dificuldade encontrada de preenchimento de vagas dos alunos do EJA, pois Distrito Federal a oferta é maior que a demanda, especialmente os de baixa renda. Em Educação em Ciências e Humanidades, houve redução na despesa realizada com os projetos Semana Nacional de Ciência e Tecnologia e Sala Ciências, devido a utilização em grande parte das mostras e exposições de material reciclável. Na Atividade de Música houve redução na oferta da programação, em virtude da intensificação das parcerias, reduzindo os gastos por parte do SESC-DF.”

Como causa para o não alcance das metas pela Entidade, registra-se o planejamento frágil, que não levou em consideração o risco de mudanças na oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e na eficiência dos cursos gratuitos realizados, não havendo atuação tempestiva para atualização dos planos da Entidade, com vistas ao cumprimento das metas financeiras da gratuidade. Nesse contexto, verifica-se que o Presidente do Conselho Regional e o Diretor Regional da Entidade não realizaram suas

atribuições a contento, previstas, respectivamente, nos incisos II, alíneas b e c, e IV, alínea a, do art. 28 do Regulamento do SESC (Decreto nº 61.836/1967)⁸.

Em conclusão, verifica-se que a situação identificada pela equipe de auditoria demonstra ineficácia na gestão do Programa de Gratuidade estabelecido pelo Decreto nº 6.632/2008, uma vez que o não atingimento da meta implica em deixar de promover, de maneira proporcional à capacidade da Entidade, a educação dos comerciários, seus dependentes e estudantes de baixa renda.

3. Ausência de controles orçamentários e contábeis na gestão dos subsídios concedidos aos alunos pagantes de cursos desenvolvidos no âmbito do programa Educação do SESC/DF.

Na presente auditoria, em conformidade com o escopo definido, foram realizados exames sobre os cursos e ações de educação no âmbito do SESC/DF. Dentre as verificações, realizou-se avaliação crítica em relação às despesas realizadas no contexto das ações gratuitas do PCG, por aluno, e o valor médio cobrado à clientela pagante dos cursos ofertados pelo programa Educação do SESC/DF.

Essa avaliação teve, originalmente, como objetivo, verificar se os custos declarados pela Entidade como pertencentes ao PCG possuíam correspondência com os valores cobrados no mercado pelo SESC/DF no programa Educação. Nesse caso, partindo do critério de que a educação provida pelo SESC/DF para os alunos da gratuidade e para os alunos pagantes são pariformes, o valor, por aluno, da RCCL aplicada em gratuidade, deve ser similar às mensalidades cobradas pelo SESC/DF dos alunos da clientela da Entidade, isto é, aqueles que não integram o público da Gratuidade.

Nesse contexto, o quadro a seguir apresenta um comparativo entre os valores médios cobrados dos alunos pagantes dos diversos segmentos do programa Educação desenvolvido pelo SESC/DF e o valor que a Entidade declarou, para o exercício de 2017, como RCCL aplicada por aluno na gratuidade.

Quadro 06 – Planilha comparativa entre as mensalidades cobradas dos alunos pagantes e o custo declarado pela entidade como gratuidade, por categoria/segmento, no exercício de 2017.

CATEGORIA/SEGMENTO	VALOR MÉDIO DAS MENSALIDADES COBRADAS DOS ALUNOS PAGANTES (R\$)	VALOR MENSAL DA RCCL APLICADO, POR ALUNO, NA GRATUIDADE, DECLARADO PELO SESC/DF (R\$)	DIFERENÇA PERCENTUAL (%)
Educação Infantil - Creche	412,67	884,35	114
Educação Infantil - Pré escola	412,67	1.068,77	159
Educação Fundamental I	412,67	607,72	47
Ensino Fundamental II	591,33	834,02	41
Ensino Médio Regular	786,67	931,74	18
EJA - Alfabetização	185,33	181,13	-2
EJA - Anos Iniciais	185,33	265,20	43

⁸ Art. 28. Além das atribuições explícita ou implicitamente cometidas neste regulamento, compete: [...] II - Ao Presidente do CR: [...] b) submeter ao CR a proposta do orçamento anual da AR e de suas retificações; c) aprovar o programa de trabalho do DR; IV - Ao Diretor do DR: a) organizar, dirigir e fiscalizar os serviços do órgão a seu cargo, baixando as necessárias instruções;

EJA - Anos Finais	185,33	1.255,76	578
EJA - Ensino Médio	185,33	578,08	212
Média	373,04	734,09	50,8

Fonte: Ordem de Serviço SESC/DF nº 123/2016 e Anexo ao expediente AR/SESC/DF nº 835/2018 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800850/001 – item 1.

No quadro 06, especialmente pela análise dos dados da última coluna, que demonstra a diferença percentual entre o valor médio das mensalidades cobradas dos alunos pagantes e o valor mensal da RCCL aplicado, por aluno, na gratuidade, declarado pelo SESC/DF, pode-se observar que os custos da gratuidade se encontram superiores às médias das mensalidades cobradas dos clientes pagantes, com exceção do segmento “EJA – Alfabetização”.

Vale destacar que, para a categoria/segmento “EJA – Anos Finais”, a diferença do custo médio da gratuidade para o valor cobrado dos alunos pagantes foi 578% maior.

Em resposta a questionamento efetuado à Entidade sobre a situação em tela, o gestor informou que:

“[...] segundo as Normas Gerais do SESC que tratam do PCG, na gratuidade, para ser considerada ação gratuita, o subsídio do SESC deverá ser integral, compreendendo taxas, mensalidades ou outros itens exigidos pelo próprio SESC para a frequência nas respectivas atividades.

Sendo assim, esclarecemos que, para os valores da gratuidade são considerados também os custos indiretos, os quais citamos abaixo:

- Alimentação;
- Água/Luz/Telefone;
- Serviços de Manutenção;
- Investimentos Diretos e
- Investimentos Indiretos.

Esses custos não são repassados para as mensalidades dos clientes pagantes (comerciários/dependentes, conveniados e usuários).”

Segundo considerações do gestor, o SESC/DF não repassa para o aluno pagante os custos indiretos e os investimentos do programa Educação, os quais são mantidos, consequentemente, pela RCCL recebida pela Entidade. Assim, essa diminuição no valor final dos cursos pagos, em decorrência da qual o SESC/DF deixa de receber receita de serviço e destina parte da RCCL para cobrir os custos indiretos e investimentos educacionais, consubstancia-se em espécie de subsídio aos alunos pagantes.

Apesar de conceder esses subsídios, o SESC/DF não utiliza rubrica própria no orçamento destacando esses gastos, conforme pode ser observado no balanço orçamentário e demais peças contábeis apenas ao Relatório de Gestão da Entidade⁹.

⁹ Relatório de Gestão do SESC/DF – Exercício de 2017: Demonstrativo de Despesa por Elemento (p. 126), Balanço Orçamentário Exercício de 2017 (p. 183) e Balanço Financeiro Exercício de 2017 (p. 186).

Ademais, consultas aos sistemas financeiro e orçamentário da Entidade confirmam essa ausência de especificação/discriminação orçamentária, bem como de contabilização desses custos indiretos, relativos aos cursos destinados aos alunos pagantes, que são arcados pelo SESC/DF.

A situação em comento denota fragilidade nos controles orçamentário e contábil do SESC/DF, pois não existe identificação ou especificação dos valores arcados pela Entidade para custear o subsídio concedido aos alunos pagantes.

Para ilustrar a situação, verifica-se que, no exercício em exame, os custos indiretos e de investimento totalizaram R\$ 20.531.647,60. Isto é, esses custos representaram 49,68% do custo total do programa Educação, que é de R\$ 41.330.488,82.

Assim, diferentemente do informado pela Entidade, de que o subsídio corresponderia aos custos indiretos e de investimento, observa-se que não existe correspondência entre os percentuais de subsídios concedidos à clientela pagante do SESC/DF, que variam entre -2% e 578%¹⁰, e o percentual de participação dos custos indiretos e investimentos na composição do custo total da Educação (que é de 49,68%).

Diante do exposto, não é possível identificar correlação entre o desconto concedido pelo SESC/DF aos alunos pagantes e os custos indiretos e de investimento que não são repassados a eles.

Como causa, verifica-se o entendimento equivocado de que os subsídios das mensalidades dos cursos de educação não necessitam de rubrica própria nos sistemas orçamentário e financeiro do SESC/DF. Assim, o Presidente do Conselho Regional e o Diretor Regional da Entidade não realizaram suas atribuições previstas, respectivamente, nos incisos II, alínea c e IV, alínea a do art. 28 do Regulamento do SESC.

Por fim, como consequência para a situação apontada, a não utilização de rubrica própria para registro dos subsídios concedidos pelo SESC/DF, no processo de orçamentação, de execução e de contabilização, compromete a transparência contábil e financeira, assim como a precisão do planejamento financeiro da Entidade.

4. Matrícula de 53 alunos, em 2017, em cursos do PCG que não se enquadram no perfil de baixa renda, exigido pelo programa, gerando prejuízo de R\$ 285.692,28.

A fim de avaliar a execução do PCG, no que concerne ao enquadramento dos seus beneficiários ao público-alvo do programa (comerciários, seus dependentes e estudantes com renda familiar de até três salários mínimos), foram solicitadas e analisadas informações registradas em planilha fornecida pelo SESC/DF e referentes aos beneficiários da gratuidade no exercício 2017.

Ressalta-se que essas análises envolveram consultas a bases de dados de sistemas corporativos com o objetivo de identificar a existência de vínculo trabalhista do aluno

¹⁰ Existe uma discrepância nesses percentuais uma vez que, de um lado, eles indicam custos indiretos e de investimentos negativos (-2%) e do outro, um custo direto quase 6 vezes menor do que os indiretos e de investimentos (578%).

beneficiário da gratuidade, ou de seu responsável, com remuneração média mensal acima de três salários mínimos.

Como resultado dessa avaliação, constatou-se que 53 beneficiários não se enquadravam como público-alvo do PCG. Esses beneficiários (ou o respectivo responsável), apresentaram, conforme dados extraídos de sistemas, remuneração média anual entre R\$ 2.854,13 e R\$ 13.679,63, valores que são superiores ao limite de R\$ 2.811,00, correspondente a três salários mínimos do exercício de 2017.

A situação encontrada implica em prejuízo de R\$ 285.692,28, correspondentes ao valor gasto pelo SESC/DF para manutenção de beneficiários não elegíveis, nos respectivos cursos gratuitos, durante o exercício examinado.

Para a situação em comento, identifica-se como causa a deficiência nos controles internos relacionados ao programa PCG, que permitem a participação de beneficiários que não atendem aos requisitos previstos para o público-alvo. Além disso, verifica-se que o Presidente do Conselho Regional e o Diretor Regional da Entidade não realizaram suas atribuições a contento, previstas, respectivamente, nos incisos II, alínea c, e IV, alínea a, do art. 28 do Regulamento do SESC.

Assim, conclui-se que a ausência de implantação de controles adicionais, na análise de renda familiar dos potenciais beneficiários da gratuidade, acarretou na utilização de R\$ 285.692,28 para capacitar um público que não corresponde ao estabelecido pelas normas do PCG, configurando um desvirtuamento da finalidade do programa, que deveria beneficiar pessoas com renda máxima dentro dos limites definidos pelo referido programa, sejam comerciantes, seus dependentes ou estudantes.

5. Previsão de pagamento aos empregados do SESC/DF de adicionais e indenizações atípicas, atentando contra os princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, acarretando desvio de finalidade na aplicação de recursos de natureza pública.

Dentre os aspectos examinados quanto à Gestão de Pessoas do SESC/DF, conforme definido no escopo da auditoria, analisou-se a “Política de Reconhecimento e Recompensas do Plano de Cargos e Salários”¹¹, com o objetivo de avaliar a aderência dessa política aos princípios constitucionais aos quais a Entidade deve se adequar.

Além disso, especificamente, foram analisados os fundamentos que balizam os pagamentos de três rubricas: a “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”, a “Indenização Plano de Saúde” e a “Assistência Odontológica” a funcionários desligados da Entidade.

A partir de uma verificação da “Política de Reconhecimento e Recompensas”, contida no Plano de Cargos e Salários (PCS) do SESC/DF, identificaram-se 15 benefícios listados a título de “Reconhecimento” e dois relativos à “Recompensa”. Os benefícios relativos à “Política de Reconhecimento” são:

¹¹ Aprovada pela Resolução AR/SESC/DF nº 995, de 1º/08/2017.

- 1) Assistência à saúde;
- 2) Seguro de Vida;
- 3) Previdência Social complementar;
- 4) Acesso aos Serviços Prestados Diretamente pela Instituição;
- 5) Auxílio Creche;
- 6) Licença sem Vencimentos;
- 7) Auxílio Funeral;
- 8) Quebra de Caixa;
- 9) Programa Corporativo de Desenvolvimento de Pessoal;
- 10) Reconhecimento por formação;
- 11) Responsabilidade Técnica – RT;
- 12) Adicional por Tempo de Serviço - ATS (Anuênio);
- 13) Indenização por Tempo de Serviço – ITS;
- 14) Indenização Plano de Saúde; e
- 15) Assistência Odontológica.

Dentre esses benefícios, foram analisados pela equipe de auditoria três: a “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”; a “Indenização Plano de Saúde”; e a “Assistência Odontológica” a funcionários desligados.

Impende preliminarmente esclarecer que o primeiro benefício analisado, “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”, guarda uma relação estreita com o fato gerador do “Adicional por Tempo de Serviço - ATS (Anuênio)”, porém só é pago quando do desligamento do funcionário.

Por sua vez, os outros dois benefícios, a “Indenização Plano de Saúde” e a “Assistência Odontológica”, ambos pagos a funcionários desligados, em princípio, são totalmente atípicos a entidades de natureza pública.

Nesse contexto, com o objetivo de melhor apreender a fundamentação legal/normativa de tais benefícios, bem como entender sua lógica de pagamento, foram requeridas diversas informações ao SESC/DF, como: os normativos que regulamentaram o pagamento de “Indenização por Tempo de Serviço” e “Indenização Plano de Saúde” na Entidade; a listagem com detalhamentos dos referidos pagamentos; e a justificativa para a instituição dessas indenizações na Entidade.

Da análise do material encaminhado e a partir do cotejamento realizado entre a descrição de cada benefício, estabelecida no PCS, e de seus respectivos pressupostos de pagamento, verificou-se que o benefício estabelecido na Entidade denominado “Indenização por Tempo de Serviço - ITS” possui similaridade com os fundamentos da instituição e pagamento do “Adicional por Tempo de Serviço - ATS (Anuênio)”, também oferecido aos seus empregados e existente em diversas entidades privadas e em alguns entes públicos.

Enquanto o “Adicional por Tempo de Serviço - ATS (Anuênio)” no âmbito do SESC/DF é concedido tendo como pressuposto cada ano completo de trabalho de seus empregados efetivos, a “Indenização por Tempo de Serviço – ITS” - embora também possua o mesmo parâmetro do primeiro benefício, isto é, anos de serviço - será paga quando do desligamento de funcionário que possuía à época dez ou mais anos de efetivo exercício no SESC/DF; segundo as regras, essa concessão ocorre a título de reconhecimento pelo

trabalho prestado à Instituição. Os percentuais e critérios para o seu pagamento encontram-se, igualmente, dispostos no PCS e na Resolução SESC/DF N° 997/2017, conforme excerto a seguir, retirado dos referidos documentos da Entidade:

“Adicional por Tempo de Serviço - ATS (Anuênio) - será concedido, aos empregados efetivos do quadro de pessoal do SESC/DF, e pago mensalmente de forma automática, em rubrica específica, a partir do primeiro ano completo e efetivo de trabalho (exceto no caso de licença maternidade). O Adicional por Tempo de Serviço corresponde a 1% (um por cento) do salário base, sob a forma de anuênio. Este adicional não poderá incidir sobre outras vantagens e benefícios.

O Adicional por Tempo de Serviço é cumulativo e estará limitado ao máximo de 35% (trinta e cinco por cento), durante a permanência do servidor na Instituição.

A concessão do Adicional por Tempo de Serviço será retardada na proporção do afastamento, quando superior a 30 (trinta) dias.” (sem grifo no original)

“Indenização por Tempo de Serviço - ITS - O servidor fará jus, quando do seu desligamento da Instituição, à indenização a título de reconhecimento pelo trabalho prestado ao Regional, desde que se enquadre em uma das condições abaixo:

a) Servidor ocupante de Cargo de Confiança, que possua 10 (dez) ou mais anos de efetivo exercício no cargo, quando a dispensa do cargo estiver vinculada ao efetivo desligamento da Instituição, com a respectiva baixa na carteira profissional; e

b) Servidor aposentado ou aquele que possua mais de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no SESC/DF, ao se desligar da Instituição, com a respectiva baixa na carteira profissional.

A referida indenização será devida inclusive quando o desligamento decorrer de falecimento do servidor, desde que esteja enquadrado nos itens “a” ou “b”, acima especificados.

No caso de servidor falecido, o pagamento será efetuado aos dependentes habilitados perante a Previdência Social ou, na sua falta, aos sucessores previstos na lei civil, indicados em alvará judicial. Caso os documentos comprobatórios não sejam apresentados, o pagamento será realizado por meio de depósito judicial, como prevê a legislação.

O montante da referida indenização será calculado conforme critérios estabelecidos na tabela abaixo:

<i>Tempo de Efetivo Exercício no SESC/DF (anos/meses)</i>	<i>Valor de Indenização</i>
<i>10 anos</i>	<i>06 vezes a última remuneração</i>
<i>De 10,1 até 19,11</i>	<i>5,0% da remuneração de cada mês</i>
<i>20 anos</i>	<i>12 vezes a última remuneração</i>
<i>De 20,1 até 29,11</i>	<i>5,0% da remuneração de cada mês</i>
<i>30 anos ou mais</i>	<i>21 vezes a última remuneração</i>

Para fins de cálculo do valor da indenização utilizar-se-á a última remuneração percebida pelo funcionário antes do respectivo desligamento, acrescido das vantagens incorporadas.

A referida indenização não é devida quando o desligamento decorrer de demissão por justa causa.

O SESC/DF fixará, por meio de Portaria Normativa, o valor anual a ser destinado ao pagamento da Indenização por Tempo de Serviço no respectivo exercício, que será custeado com recursos próprios da Instituição.

A partir do exercício de 2018, o servidor que se enquadrar no que se refere o item “b” deverá manifestar formalmente o seu interesse no desligamento até o último dia útil do mês de março de cada ano ou até 30 (trinta) dias após a sua aposentadoria, de forma a possibilitar a adequada programação financeira da Instituição. Situações excepcionais serão analisadas pela Direção Regional.

A data do efetivo desligamento será fixada pela Instituição, de acordo com as inscrições recebidas, observando a ordem cronológica das manifestações recebidas e o valor destinado para este fim.

O pagamento da indenização ao servidor deverá ser efetuado juntamente com o pagamento das verbas rescisórias legais.” (sem grifo no original)

Nota-se que, embora o primeiro benefício tenha caráter de “adicional” e o segundo de “indenização”, o critério objetivo para o pagamento de ambos é coincidente, que é o lapso de permanência do empregado na instituição.

Nesse sentido, no SESC/DF pagam-se aos funcionários: 1) percentual de 1% ao ano do salário até a aposentadoria/afastamento (30-35 anos – ou seja, até 35%) a título de “Adicional por Tempo de Serviço - ATS (Anuênio)” e 2) indenização voluntária quando do desligamento de funcionário que conte com mais de 10 anos de serviços prestados à Entidade - “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”, em patamares que vão de 06 a 21 salários do empregado, dependendo do número de anos trabalhados no SESC/DF.

Em outras palavras, são pagos um adicional e uma indenização aos funcionários do SESC/DF tendo um único pressuposto fático: o transcurso do tempo.

Ressalta-se que a Indenização por Tempo de Serviço não possui caráter legal e obrigatório para a instituição; ao contrário, foi instituída a partir da mera liberalidade da direção da Entidade (ao contrário dos direitos e indenizações trabalhistas, como FGTS e respectiva multa quando, nos casos de demissão sem justa causa, devem ser inteiramente pagos, de modo adicional). Constitui, assim, ato originário do Conselho do SESC/DF. O próprio PCS é explícito, em seu item “política de recompensa”, sobre o caráter facultativo e precário de benefícios ali catalogados:

“A Política de Recompensa PR é constituída por um conjunto de concessões e benefícios, não previstos em lei, de iniciativa da instituição, que não constituem retribuição à contraprestação adicional de serviços pelo empregado e que podem ser suspensos, a qualquer momento, por decisão da Presidência do Conselho Regional.”

Outras duas indenizações atípicas identificadas na presente auditoria foram: 1) a “Indenização de Plano de Saúde” a empregados desligados que tinham mais de 10 anos trabalhados na Instituição (nos moldes da “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”), que estipula, após o desligamento, a manutenção do pagamento de 60 mensalidades do Plano de Saúde do empregado e de um dependente; e 2) a concessão de desconto de 50%, por tempo indeterminado, sobre o preço pago por comerciante, no tratamento dentário, nas especialidades em que o SESC/DF atua, para atendimento dos funcionários desligados do SESC/DF. Os referidos benefícios encontram-se regulados pela já mencionada Resolução SESC/DF nº 997/2017, reproduzida na sequência, *in verbis*:

“Indenização Plano de Saúde:

Observadas as condições definidas no item 1.13, o SESC/DF indenizará o servidor no valor integral equivalente a 60 (sessenta) mensalidades do Plano de Saúde do servidor, cuja opção do tipo de plano tenha sido contratada há pelo menos 05 (cinco) anos, extensivo a 01 (um) único dependente direto, desde que tenha o mesmo período de vinculação ao plano.

Para fins de pagamento da referida indenização, será considerado o valor integral da última mensalidade paga, correspondente ao plano do respectivo servidor.

Assistência Odontológica:

Será assegurado, por tempo indeterminado, aos servidores que forem desligados da instituição por meio do benefício de Indenização por Tempo de Serviço - ITS, tratamento dentário com direito a desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o preço de comerciante, nas especialidades em que o SESC/DF atua, exceto para aqueles enquadrados na letra “a” do item 1.13 (ocupantes de cargos de confiança).”

Analisados os extratos do PCS aqui reproduzidos, bem como argumentos adicionais apresentados pela Entidade, devidamente consignados no anexo do presente relatório, em que pese a inexistência de norma expressa vedando a concessão de tantas liberalidades, entidades como as que compõem o chamado “Sistema S”, prestando algum tipo de colaboração com o Poder Público, por meio de atividades caracterizadas como “serviços de utilidade pública” e financiadas com recursos de natureza pública, devem pautar sua gestão pelos princípios basilares da Administração Pública Federal.

Além disso, os recursos utilizados pelas entidades do “Sistema S” são provenientes de contribuições parafiscais, recolhidas compulsoriamente – arvorado no poder de império do Estado – dos contribuintes inseridos nas diversas categorias econômicas, definidos em lei, e ostentam natureza de verbas públicas. Destarte, quando se considera a origem de tais recursos (contribuições parafiscais), sua instituição em lei, a compulsoriedade de seu recolhimento e a vinculação dos valores arrecadados, conclui-se pelo caráter tributário de ditas contribuições. Não há como negar, portanto, que tais verbas são, efetivamente, dinheiro público.

Ao criar tais benefícios, o SESC/DF estabeleceu que parte dos recursos advindos das contribuições compulsórias tenha como destinatários os empregados da Entidade em detrimento do público por ela atendido. Isto é, evidencia-se que, apesar da sua missão

social, o SESC/DF optou pela instituição de benefícios a seus funcionários, tendo como consequência menor montante de recursos disponíveis para aplicação em suas ações finalísticas, reduzindo sua capacidade de atuação e de atendimento aos seus beneficiários, para aumentar a remuneração dos colaboradores, sob uma formatação sem paralelo na administração pública.

Nesse sentido, a aplicação de recursos de tais entidades, incluindo o SESC/DF, deveria estar adstrita à finalidade pública determinada tanto pela Constituição da República quanto pela sua própria lei instituidora – no caso do SESC, o Decreto nº 61.836/1967 –, sob pena de caracterizar-se o desvio de finalidade. Ademais, a remuneração e benefícios de empregados devem mostrar-se compatíveis com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, que orientam a gestão dos recursos públicos, seja qual for a entidade que os recebe, conforme reiteradamente vem decidindo o TCU.

Assim, a edição pelo gestor do ato que instituiu os benefícios ora analisados com objetivo diverso do interesse público é a causa da falha. Corrobora esse entendimento, a não identificação de estudos técnicos, econômicos e jurídicos que embasem a instituição de indenizações anômalas a funcionários no âmbito do SESC/DF.

Por todo exposto, mesmo considerando a inexistência de vedação legal para a concessão dos benefícios ora analisados, entende-se que a sua instituição, por mera liberalidade do Conselho do SESC/DF, atenta contra os princípios da razoabilidade, da impessoalidade, da eficiência e da moralidade, haja vista que o aventado desvio de finalidade ora demonstrado na aplicação de recursos de natureza pública, acarreta, inclusive, em diminuição no montante de recursos disponível à Entidade para o desenvolvimento das atividades sob sua responsabilidade.

6. Realização de seleção de pessoal mediante recrutamento interno com inobservância aos princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da eficiência.

No contexto da avaliação de gestão de pessoas, realizou-se análise qualitativa do PCS do SESC/DF.

Assim, identificou-se que o SESC/DF utiliza, em suas seleções de pessoal, a modalidade de “recrutamento interno”, ou seja, uma seleção de pessoal para assumir cargos da Entidade com a participação restrita aos empregados da instituição.

A equipe de auditoria verificou que a previsão de realização de seleção de âmbito interno encontra-se disposta no PCS, na sessão “Processo Seletivo”, onde, ao mesmo tempo em que se fala da necessidade de observância dos princípios constitucionais da “moralidade e da impessoalidade” nas seleções do SESC/DF, formaliza-se, contraditoriamente, a modalidade de “Recrutamento Interno” na Instituição. Essa modalidade está assim definida no PCS, *in verbis*:

“II. Recrutamento Interno: quando a busca dos candidatos é realizada entre os empregados da própria instituição.

[...]

O recrutamento interno será divulgado por meio de avisos em locais próprios da Instituição, podendo ser utilizados, adicionalmente, outros canais de comunicação.

[...]

No recrutamento interno, além dos requisitos estipulados neste Plano, deverá haver justificativa circunstanciada do gestor quanto ao universo da seleção, bem como ampla divulgação dos avisos nos canais e locais próprios da instituição.”

Com base nessas informações, bem como nas respostas encaminhadas pela Entidade, conclui-se que a realização de seleções de caráter interno, embora com previsão normativa balizada na Resolução SESC/CN nº 1.296/2015, atenta contra os princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da eficiência, bem como estão na contramão dos entendimentos esposados na jurisprudência do TCU.

Nesse sentido, recrutamentos realizados apenas no âmbito interno da Entidade restringem a seleção a funcionários já contratados pelo SESC, deixando profissionais de igual ou melhor competência sem a possibilidade de participação no processo seletivo, colidindo, nessa perspectiva, tanto com o princípio constitucional da eficiência, que busca a maximização dos resultados e a otimização de recursos, quanto com o da impessoalidade, o qual busca o atendimento do interesse da coletividade, em detrimento do benefício pessoal de um grupo de pessoas ou de um indivíduo. A ofensa ao princípio da transparência, nesse caso, é consequência da própria natureza do recrutamento interno, que restringe a publicidade das informações apenas aos potenciais participantes internos da Entidade, sem a devida transparência à sociedade.

Nessa perspectiva, a causa da referida irregularidade é a internalização, pelo SESC/DF, de entendimento equivocado firmado pela Resolução SESC/CN nº 1.296/2015, a qual perfaz uma interpretação errônea do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, exarado no Recurso Extraordinário 789.874 / Distrito Federal, de setembro de 2014.¹²

Conforme análise minudente disposta no anexo do presente relatório, o Acórdão oriundo do julgamento do citado RE 789.874/DF, com repercussão geral, exarou o entendimento de que as entidades do chamado Sistema S “[...] não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal.” A partir de tal entendimento, aparentemente por meio de uma interpretação bastante peculiar e extensiva, o SESC/CN pretensamente fundamenta uma autorização de realizar seleções internas no âmbito do SESC.

Entretanto, com base na jurisprudência do TCU, inclusive em decisão recente do Tribunal¹³, após o citado Acórdão do STF, verifica-se que a desobrigação de realização de “concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal” pelo “Sistema S” não dispensa essas Entidades de realizar processos seletivos e que esses tenham por fundamento princípios norteadores daqueles que gerenciem recursos de natureza pública, caso das entidades paraestatais.

¹² Vide manifestação da Entidade no Anexo deste relatório.

¹³ Acórdão TCU 1998/2018 – 1ª Câmara.

As consequências da internalização de um entendimento equivocado do SESC/CN no PCS do SESC/DF, o qual permite a realização de “recrutamentos internos” de pessoal, é a ofensa direta aos princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da eficiência, por privilegiar seus funcionários em consequência de não oportunizar participação no processo seletivo a interessados externos à Entidade.

Assim, ainda que não estejam obrigados à realização de “concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal”, conforme Acórdão do julgamento do RE 789.874/DF, as entidades do “Sistema S” devem observar, em suas seleções de pessoal, princípios constitucionais como os da impessoalidade, da eficiência e da transparência. Tais princípios foram desconsiderados quando se instituíram seleções de natureza restritiva, direcionadas exclusivamente a funcionários da Entidade. Nesse sentido, a modalidade de recrutamento interno, em que pese balizar sua previsão regulamentar em uma norma do SESC/CN, padece exatamente deste tipo de ilegitimidade: não observa princípios basilares da Administração Pública.

7. Considerações sobre o Plano de Cargos e Salários do SESC/DF quanto à progressão profissional e salarial dos funcionários.

Para analisar a aderência da progressão funcional e salarial dos seus funcionários aos regulamentos vigentes, conforme definido em escopo, foi avaliado o “Plano de Cargos e Salários – PCS – Departamento Regional do SESC no Distrito Federal – Atualização 2017”.

O plano prevê quatro classes de cargos e 63 níveis salariais, bem como é prevista a contratação de profissionais com regime de remuneração diferenciado (horistas). As mudanças de nível salarial ocorrem por meio de progressões salariais por Mérito e por Antiguidade, que são concedidas alternadamente a cada 10 anos, se sujeitam à disponibilidade orçamentária, e podem ser suspensas, a qualquer momento, por decisão do Presidente do Conselho Regional do SESC/DF.

No exercício de 2017, 81 empregados receberam progressão de 1 nível salarial, ou aumento de 7,43% no valor da hora trabalhada, por meio das Portarias nº 346/2017 e 028/2018. Segundo informações constantes do Expediente COGEP nº 017/2018, de 27/08/2018, *“trata-se de servidores beneficiados por Avaliação de Desempenho (correspondente) ao exercício de 2016, previsto no item 2 do Plano de Cargos e Salários, homologado pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Distrito Federal através da PORTARIA Nº 138, de 27 de setembro de 2017. Neste caso, as mudanças de níveis salariais foram concedidas por mérito, àqueles servidores que alcançaram pontuação superior a 9,5 após finalização do Processo.”*

Sobre o processo de progressão salarial previsto no PCS da Entidade, conclui-se que, no exercício auditado, não foram identificadas fragilidades.

8. Avaliação dos indicadores de desempenho de gestão do Programa de Comprometimento e Gratuidade.

Foram avaliados os indicadores de desempenho da gestão do SESC/DF, com o objetivo de verificar o atendimento desses indicadores aos critérios de validade e confiabilidade, conforme escopo definido para o trabalho.

Tais critérios são definidos da seguinte forma¹⁴:

1. Validade: se os indicadores representam, com a maior proximidade possível, a situação que a unidade pretende medir e se são capazes de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; e
2. Confiabilidade: se as fontes dos dados utilizadas para o cálculo do indicador são fidedignas, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos.

Para verificação do objeto, foram solicitadas ao SESC/DF informações acerca dos indicadores de desempenho da gestão e outros mecanismos de aferição de eficiência, eficácia e efetividade, específicos para o PCG, utilizados pela Entidade.

Em resposta, a Entidade informou que não dispunha de indicadores de desempenho da gestão específicos para o PCG.

Diante do informado, e da ausência de indicadores para avaliação do PCG explicitados no Relatório de Gestão do exercício de 2017 da Entidade, constatou-se que o SESC/DF não utiliza indicadores de desempenho da gestão no âmbito do PCG.

Ressalta-se que tal situação vai de encontro à jurisprudência do TCU sobre o tema. O tribunal vem recomendando reiteradamente a necessidade de implementação de indicadores de desempenho, bem como a revisão e melhoria desses quando existentes, com o objetivo de demonstrar, de forma fidedigna, a eficácia das ações desenvolvidas pelos serviços sociais autônomos¹⁵.

Como causa para o apontado, observa-se o entendimento errôneo da Entidade de que não há necessidade de gerir o PCG com o auxílio de indicadores de desempenho da gestão. Essa situação apresenta, como consequência, a dificuldade no processo de tomada de decisões acerca do programa bem como no monitoramento de seus resultados.

9. Avaliação dos controles internos do Programa de Comprometimento e Gratuidade, com relação às atividades de controle desenvolvidas pela Entidade.

A fim de avaliar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pelo SESC/DF, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, selecionou-se o programa finalístico PCG.

As análises tiveram como objetivo verificar a existência de atividades de controle no programa selecionado, isto é, de ações desenvolvidas por meio de políticas, funções,

¹⁴ Portaria SEGECEX-TCU nº 33, de 23/12/2010 – Técnica de indicadores de desempenho para auditorias.

¹⁵ Acórdão TCU nº 3975/2016 - 1ª Câmara, Acórdão TCU nº 1191/2014 - 2ª Câmara, Acórdão TCU nº 6510/2013 - 2ª Câmara, entre outros.

processos, rotinas, procedimentos, projetos e ações que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos e reduzidos a níveis aceitáveis.

A partir da avaliação das informações apresentadas pela Entidade, os seguintes controles internos estariam implantados no ambiente de controle do PCG:

1. A Resolução SESC nº 1.166/2008 aprova as normas para Aplicação do Programa de Comprometimento e Gratuidade – PCG, documento que define regras de negócio, e institui os demonstrativos de execução do PCG, o processo de avaliação desses demonstrativos pelo SESC/DN e a fiscalização pelo Conselho Fiscal.
2. O expediente nº 1.178, de 04/05/2016, Referencial Programático do SESC, organiza e articula a programação do SESC, definindo as ações e atividades que serão desenvolvidas.
3. A Divisão de Desenvolvimento Humano acompanha e propõe procedimentos e normas técnicas/operacionais, visando assegurar o desenvolvimento das ações do PCG nas áreas de educação, cultura, esporte, lazer e turismo social.
4. A Assessoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação é responsável pela definição de metas, pela avaliação da correspondência dos dados de produção com os sistemas utilizados na operacionalização do programa e pelo monitoramento do desempenho.
5. O SESC/DF possui Política de Segurança da Informação, documento de diretrizes e normas administrativas, com informações sobre a proteção dos sistemas de informação e prevenção de responsabilidade legal para os empregados e usuários da entidade, conforme disponibilizado por meio do Expediente nº AR/SESC/DF N° 835/2018.

Ressalta-se, entretanto, que foram encontradas algumas fragilidades nos controles internos do SESC/DF referentes ao atendimento de beneficiários fora da clientela do PCG e à ausência de indicadores de desempenho da gestão do PCG e de política de gestão de riscos corporativos. Ademais, em que pese a existência do expediente nº 1.178, que trata de estudo elaborado para previsão de custos do PCG, de 04/05/2016, foram verificadas falhas no que tange à orçamentação e contabilização dos valores não repassados às mensalidades dos alunos pagantes do programa Educação.

Esses temas foram tratados nos seguintes achados deste relatório: “Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas, pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00”, “Matrícula de 53 alunos, em 2017, em cursos do PCG que não se enquadram no perfil de baixa renda, exigido pelo programa, gerando prejuízo de R\$ 285.692,28”; e “Avaliação dos indicadores de desempenho de gestão do Programa de Comprometimento e Gratuidade” e “Ausência de política de gestão de riscos no âmbito do SESC/DF”.

Diante do exposto, conclui-se que os controles internos relacionados às atividades de controle do PCG SESC/DF necessitam ser aprimorados, uma vez que não são suficientes, tendo em vista a ocorrência de impropriedades, relatadas nos achados citados anteriormente.

10. Ausência de política de gestão de riscos no âmbito do SESC/DF.

Conforme registrado no item 9, foi realizada, no SESC/DF, uma avaliação do sistema de controles internos da Entidade, com o objetivo de verificar se esse está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Essa análise incluiu diagnóstico acerca do funcionamento do componente Avaliação de Riscos, utilizando como referência o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*¹⁶.

Nesse contexto, segundo preconiza o COSO, toda entidade enfrenta vários riscos de fontes externas e internas. O risco é definido como a possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos. A identificação e análise dos riscos é um processo contínuo e interativo conduzido para aprimorar a capacidade da entidade de realizar seus objetivos.

Instada a se manifestar sobre a existência de política de gestão de riscos, a Entidade, por meio do Expediente AR/SESC/DF nº 835/2018, informou que *“[...] ainda não há política corporativa de gestão de risco formalmente implantada nesta Instituição. No entanto, há uma gestão de risco sistemática por meio da atuação de Áreas ou instrumentos de controle, tais como: Unidade de Controladoria com atuação preventiva e de orientação; Comitê Gestor de Situação de Emergência; avaliação/contagem de estoque de Almojarifado semestralmente, seguros de vida, de veículos e patrimonial, etc. Com relação à formalização dessa política, cabe registrar que passos iniciais já foram dados com treinamento de alguns servidores, palestra para todo o grupo gestor acerca do assunto, e encontra-se em construção norma que disciplinará a implementação desse instrumento de governança neste SESC-DF.”*

Dessa forma, apesar dos esforços mencionados pela Entidade para aprimorar o processo de avaliação e identificação de riscos, com adoção de ações para mitigar parte deles, constatou-se a inexistência de uma política de gestão de riscos instituída.

A causa para a falha é a morosidade para o desenvolvimento de uma política de gestão de riscos pela Entidade, tendo como consequência a falta de um pensamento estratégico e estruturado para gestão dos riscos do SESC/DF.

Nesse sentido, a ausência de uma política corporativa de gestão de riscos impede a formação de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a riscos), de maneira a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou da magnitude de suas consequências.

Assim, conclui-se que os controles internos adotados pelo SESC/DF, com relação à avaliação de riscos, apresentam-se incipientes, necessitando de aperfeiçoamentos e de maturação para possibilitar aderência às melhores práticas existentes de gestão de riscos em seus programas de trabalho, inclusive no PCG.

¹⁶ O COSO é uma organização sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros, sobretudo pela aplicação da ética e efetividade no cumprimento dos controles internos. Suas recomendações relativas aos controles internos, bem como seu cumprimento e observância, são amplamente praticadas e são consideradas como modelo de referência no Brasil e no mundo.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 01: Aplicar, até o exercício de 2019, além do percentual da Receita Líquida de Contribuição Compulsória prevista para o programa de Gratuidade, o valor de R\$ 4.239.336,00, como compensação pela não destinação desses recursos ao programa, no exercício de 2017.

Achado 2.

Recomendação 02: Divulgar, por meio de notas explicativas às demonstrações contábeis, os subsídios concedidos pelo SESC/DF aos alunos pagantes das ações educacionais promovidas pela.

Achado 3.

Recomendação 03: Realizar estudo de impacto e de viabilidade dos subsídios concedidos aos alunos pagantes, garantindo que os descontos aplicados no valor da mensalidade dos alunos sejam proporcionais aos custos indiretos e de investimentos do Programa Educação.

Achado 3.

Recomendação 04: Promover aperfeiçoamentos na sistemática de análise de renda familiar de integrantes do público-alvo.

Achado 4.

Recomendação 05: Aplicar, até o exercício de 2019, além do percentual da Receita Líquida de Contribuição Compulsória prevista para o programa de Gratuidade, o valor de R\$ 285.692,28 em ações voltadas para os comerciários, e seus dependentes, de baixa renda, no âmbito do programa da Gratuidade do PCG, como compensação pela não aplicação desses recursos em ações destinadas ao público-alvo do Programa, em virtude do atendimento indevido, no exercício 2017, de público não elegível.

Achado 4.

Recomendação 06: Realizar estudo de viabilidade técnico-administrativa, jurídica e econômica para revisão e adequação da seção “Política de Recompensa” do Plano de

Cargos e Salários – SESC/DF, considerando cenários de projeção das necessidades de pessoal *vis-à-vis* o custo financeiro ao longo do tempo dos benefícios presentes na política, pautando-se pela instituição de benefícios cujo fundamento de concessão não seja o mesmo de outros já instituídos, tal como o observado no tocante à “Indenização por Tempo de Serviço”, e definindo, de forma objetiva, a real necessidade dos benefícios mencionados, de modo a adequá-los aos princípios administrativos da moralidade, da razoabilidade, da eficiência e da impessoalidade.

Achado 5.

Recomendação 07: Cessar, de imediato, a concessão dos benefícios “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”, “Indenização de Plano de Saúde” e “Assistência Odontológica”, até que seja concluído estudo de viabilidade técnico-administrativa, jurídica e econômica.

Achado 5.

Recomendação 08: Alterar o Plano de Cargos e Salários do SESC/DF, suprimindo a previsão irregular de recrutamentos de pessoal no âmbito interno da Entidade, de modo a adequar o PCS aos princípios constitucionais norteadores da gestão, que alcançam as entidades do Sistema S.

Achado 6.

Recomendação 09: Adotar providências com vistas a desenvolver indicadores de desempenho que possibilitem avaliar, de forma fidedigna, os resultados das ações vinculadas ao Programa de Comprometimento e Gratuidade.

Achado 8.

Recomendação 10: Implementar a política de gestão de riscos da Entidade, com o intuito de permitir detectar mudanças significativas que possam ocorrer em função de fatores externos/internos e que possam afetar a realização dos seus objetivos, inclusive quanto ao alcance das metas físicas e financeiras do Programa de Comprometimento e Gratuidade, bem como que permita identificar possíveis riscos de fraudes ou corrupção.

Achado 10.

CONCLUSÃO

O presente trabalho materializa os resultados da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2017 no SESC/DF.

Com relação aos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, foi selecionado para análise o PCG. Sobre esse programa, verificou-se que as metas físicas e financeiras não foram atingidas para o exercício de 2017. Com relação à meta financeira de aplicação da RCCL na gratuidade, 17,3% do valor previsto para o exercício não foi destinado ao PCG. Com isso, R\$ 4.239.336,00 deixaram de ser aplicados na realização de cursos gratuitos para o público-alvo do programa.

Além disso, identificou-se a matrícula de 53 alunos em cursos do PCG, sem enquadramento ao perfil de baixa renda, gerando prejuízo de R\$ 285.692,28. Essa situação configura desvirtuamento da finalidade do programa, que deveria beneficiar o público de baixa renda, sejam comerciários, seus dependentes ou estudantes.

Ademais, sob outra vertente avaliativa, constatou-se ausência de controle orçamentário e contábil dos custos indiretos e de investimentos não repassados pelo SESC/DF aos alunos pagantes do programa Educação. O problema, além de impactar negativamente no planejamento orçamentário e financeiro da Entidade, demonstra relevante falha de transparência dos respectivos dados e implica na oneração dos cursos oferecidos no âmbito da gratuidade.

Com relação à área de gestão de pessoas, verificam-se distorções nos pagamentos de adicionais e indenizações, e na política de seleção de pessoal interno, contidas no PCS do SESC/DF, uma vez que as situações identificadas atentam contra os princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da transparência, configurando desvio de finalidade na aplicação de recursos de natureza pública.

Destaca-se também a ausência de indicadores de desempenho do PGC, o que prejudica o processo de monitoramento do programa, a avaliação da adequação da política e, consequentemente, a adoção de medidas corretivas com vistas ao seu aperfeiçoamento.

Finalmente, com relação à avaliação de controles internos do SESC/DF, verificou-se que a Unidade, não possui política de gestão de riscos. Ademais, constatou-se que os controles internos adotados pelo SESC/DF, com relação à avaliação de riscos, apresentam-se incipientes, necessitando de aperfeiçoamentos e de maturação para possibilitar aderência às melhores práticas existentes de gestão de riscos em seus programas de trabalho, em especial no PCG.

Entre os benefícios esperados a partir das recomendações emitidas no presente relatório, destacam-se: a aplicação de R\$ 4.527.945,48 adicionais na gratuidade até 2019; o correto registro contábil e orçamentário dos subsídios repassados pela Entidade a alunos pagantes de cursos do programa Educação; o aperfeiçoamento no monitoramento e na tomada de decisões relacionadas ao PCG, com a implantação de indicadores de desempenho da gestão específicos para o programa; a estruturação de um processo de gestão de riscos na Entidade; e a adequação do PCS da Entidade aos princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

I – Manifestações do SESC/DF

Achado 2:

Manifestação da Unidade Auditada

Por meio do anexo ao expediente AR/SESC/DF nº 835/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

“Em 2017, o cenário político e econômico não foi favorável, impactando diretamente na programação do SESC-DF. O Regional atingiu 83% do previsto com gratuidade, esse percentual ficou inferior ao previsto, devido à dificuldade encontrada de preenchimento de vagas dos alunos do EJA, pois Distrito Federal a oferta é maior que a demanda, especialmente os de baixa renda. Em Educação em Ciências e Humanidades, houve redução na despesa realizada com os projetos Semana Nacional de Ciência e Tecnologia e Sala Ciências, devido a utilização em grande parte das mostras e exposições de material reciclável. Na Atividade de Música houve redução na oferta da programação, em virtude da intensificação das parcerias, reduzindo os gastos por parte do SESC-DF.”

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o SESC/DF encaminhou, em 04/10/2018, o Ofício AR/SESC/DF nº1210/2018, com as seguintes manifestações:

“RECOMENDAÇÃO 01: "Aplicar, até o exercício de 2019, além do percentual da Receita Líquida de Contribuição Compulsória prevista para o programa de Gratuidade, o valor de R\$ 4.239.336,00, como compensação ao público alvo pela não destinação desses recursos ao programa, no exercício de 2017." (Achado 2)

Resposta à Recomendação 01:

Esta recomendação não pode ser atendida na forma proposta pelos auditores, considerando que o Orçamento do Sesc/DF segue o princípio da Anualidade, com estimativa de Receita e fixação de Despesas para o respectivo ano Civil.

Cumprе esclarecer que o Sesc/DF possui Plano de Contas - Código de Contabilidade e Orçamento - adequado às Normas Brasileiras de Contabilidade, que é o conjunto de procedimentos relacionados à Contabilidade e Orçamento, aplicadas às Administrações Nacional e Regionais do Sesc.

Referido Código é utilizado, pela Instituição, para elaboração e execução de seus Orçamentos-Programa, controle de receitas, despesas e patrimônio e demais práticas usuais de Controle Interno, Contabilidade e Orçamento.

Ciente de não ter atingido o percentual destinado ao Programa de Comprometimento e Gratuidade - PCG em 2017, o Sesc/DF aumentou os recursos comprometidos para o exercício de 2018, gerando um acréscimo de aproximadamente R\$14.000.000,00, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DEPARTAMENTO REGIONAL - SESC DISTRITO FEDERAL
Programa de Comprometimento e Gratuidade
Orçamento Programa Previsto/Pós Retificativo - Exercícios 2017/2018

APLICAÇÃO DA RECEITA COMPULSÓRIA LÍQUIDA				
	2017 - PREVISTO - R\$ ^A	2018 - PREVISTO - R\$ ^B	DIFERENÇA ABSOLUTO R\$	(B/A) ^X = ((F3- E9)/E9)*100
RECEITA COMPULSÓRIA INFORMADA PELO DN	156.114.606	159.499.504	3.384.898	2,17
(-) COMISSÃO DO INSS (2,0%)	3.122.292	3.189.990	67.698	2,17
SUBTOTAL	152.992.314	156.309.514	3.317.200	2,17
(-) CONTRIBUIÇÃO À FECOMÉRCIO (3,0%)	4.589.769	4.689.285	99.516	2,17
RECEITA COMPULSÓRIA LÍQUIDA	148.402.544	151.620.229	3.217.684	2,17
VALOR DESTINADO AO PCG (33,33%)	49.462.568	50.535.022	1.072.454	2,17
VALOR DESTINADO A GRATUIDADE (METADE 00533,33%)	24.731.284	25.267.511	536.227	2,17
RECURSOS APLICADOS EM EDUCAÇÃO OU AÇÕES EDUCATIVAS DOS DEMAIS PROGRAMAS - PELO SESC/DF	57.887.641	76.261.544	18.373.903	31,74
RECURSOS APLICADOS NO PROGRAMA DE GRATUIDADE - PELO SESC/DF	25.056.957	39.158.383	14.101.426	56,28

Fonte: Sesc/DF - Assessoria de Planejamento

No entanto, cabe ressaltar alguns aspectos que contribuíram para a não consecução do previsto para o ano de 2017:

1) a Arrecadação Compulsória até o mês de agosto de 2017 teve um comportamento que denotava que o orçamento previsto não seria alcançado, em razão do cenário de insegurança política e econômica no qual o país atravessa, o que felizmente não se confirmou;

2) nesse contexto a Administração Regional adotou providências para assegurar de forma efetiva a sua programação, mas alguns resultados das Atividades e Projetos contemplados no Programa de Comprometimento e Gratuidade - PCG não atingiram a sua totalidade.

Não obstante o cenário que se apresenta, o Sesc/DF continuará envidando esforços no cumprimento dos valores fixados no Decreto n. 6.632/2008, o qual determina que a Instituição deverá comprometer 33,33% da sua Receita Compulsória Líquida para o Programa de Comprometimento e Gratuidade em 2018 e nos exercícios seguintes."

Análise do Controle Interno

A respeito da aplicação do valor de R\$ 4.239.336,00 até o exercício de 2019 - como compensação ao público-alvo pela não destinação desses recursos ao programa, no exercício de 2017 -, a Entidade informa não ser possível o atendimento da recomendação, uma vez que o SESC/DF segue o Princípio da Anualidade. Entretanto declara que acrescentou, aproximadamente, R\$ 14.000.000,00 (56,28% em relação ao exercício 2017) no orçamento de 2018 dos recursos do PCG.

Essa previsão de aplicação de recursos a maior no PCG, uma vez implementada, seria suficiente para compensar a falha apontada pela CGU. Dessa forma, durante o processo

de monitoramento da Recomendação 01, será acompanhada a execução desses recursos.

Com relação à alegação de que o Princípio da Anualidade Orçamentária impede o atendimento da recomendação, esclarece-se que esse princípio estabelece que as receitas e as despesas, correntes e de capital, devem ser previstas com base em planos e programas com duração de um ano. No caso concreto, a CGU evidenciou que a execução orçamentária dos recursos destinados ao PCG ficou abaixo do previsto no Decreto nº 6.632/2008 em R\$ 4.239.336,00 no exercício de 2017.

Nesse sentido, o princípio da anualidade não deve ser invocado como uma barreira para que o SESC/DF deixe de cumprir a recomendação formulada pela equipe de auditoria. Nada impede, que no processo de planejamento orçamentário do exercício subsequente, caso não haja a compensação no exercício corrente, a Entidade compense o valor referente à RCCL que deixou de ser aplicado no PCG

Achado 3

Manifestação da Unidade Auditada

Por meio do expediente nº ASP/SEDE 40/2018, de 06/08/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

“[...] segundo as Normas Gerais do SESC que tratam do PCG, na gratuidade, para ser considerada ação gratuita, o subsídio do SESC deverá ser integral, compreendendo taxas, mensalidades ou outros itens exigidos pelo próprio SESC para a frequência nas respectivas atividades.

Sendo assim, esclarecemos que, para os valores da gratuidade são considerados também os custos indiretos, os quais citamos abaixo:

- Alimentação;
- Água/Luz/Telefone;
- Serviços de Manutenção;
- Investimentos Diretos e
- Investimentos Indiretos.

Esses custos não são repassados para as mensalidades dos clientes pagantes (comerciários/dependentes, conveniados e usuários).”

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o SESC/DF encaminhou, em 04/10/2018, o Ofício AR/SESC/DF nº1210/2018, com as seguintes manifestações:

“RECOMENDAÇÃO 02: "Fazer constar dos seus sistemas orçamentário e financeiro rubrica específica para os subsídios concedidos para alunos pagantes." (Achado 3)

Resposta à Recomendação 02:

Com relação à contabilização dos subsídios aos alunos pagantes de cursos oferecidos pelo Sesc-DF, cumpre esclarecer que o Plano de Contas do Sesc

não permite registrar por meio de rubricas específicas o subsídio aplicado ou definido para cada segmento da Educação formal.

A metodologia atual de apropriação das despesas diretas e indiretas no Programa segue orientação do Departamento Nacional do Sesc, que é o órgão normatizador dos registros contábeis da Instituição, e consta do Relatório de Gestão 2017 do Sesc-DF.

RECOMENDAÇÃO 03: "Realizar estudo de impacto e de viabilidade dos subsídios concedidos aos alunos pagantes, garantindo que os descontos aplicados no valor da mensalidade dos alunos sejam proporcionais aos custos indiretos e de investimentos do Programa Educação." (Achado 3)

Resposta à Recomendação 03:

Primeiramente ressaltar que os valores médios das mensalidades cobradas não incorporam parcela significativa das despesas incorridas pela Instituição uma vez que os serviços prestados pelo SESC/DF são subsidiados.

Por outro lado, conforme exposto anteriormente, a diferença em percentual, identificada por esta Auditoria (Quadro 06 do Relatório Preliminar), está também diretamente relacionada com o número de alunos por segmento, pois resulta da divisão das despesas comprometidas com educação/gratuidade pelo número de alunos, ou seja, quanto maior o número de alunos inscritos, menor será o valor apropriado."

Análise do Controle Interno

A respeito da ausência de rubrica própria para os subsídios concedidos (Recomendação 02), o SESC/DF informou que seu plano de contas não possui rubrica específica para registro de subsídios, em aderência à normatização promovida pelo SESC/DN.

Diante dessa situação, uma alternativa é a utilização de Notas Explicativas para registro dos subsídios concedidos pelo SESC/DF, como forma de melhorar a transparência de suas demonstrações contábeis.

As Notas Explicativas contêm informação adicional em relação à apresentada nas demonstrações contábeis, elas oferecem descrições narrativas ou segregações e aberturas de itens divulgados nessas demonstrações e informação acerca de itens que não se enquadram nos critérios de reconhecimento nas demonstrações contábeis. Ou seja, diante da ausência de detalhamento dos subsídios concedidos pelo SESC/DF, a inclusão dessa informação nas Notas Explicativas permitiria o melhor entendimento e análise das demonstrações contábeis.

Com relação à Recomendação 03, a Entidade se limitou a reiterar que subsidia os cursos ofertados e delineou que o subsídio é proporcional ao número de alunos atendidos por determinado segmento educacional. Assim, persiste o achado de que a concessão desses subsídios não foi precedida de estudo de impacto e de viabilidade, o que denota fragilidade no processo de planejamento orçamentário do SESC/DF.

Achado 4

Manifestação da Unidade Auditada

Por meio do expediente nº 064/2018 - DIDH, de 10/08/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

“Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800850/009, na qual requer que justifiquemos a quantidade de 55 beneficiários inscritos no PCG, que segundo as Bases de Dados de Sistema consultados pela CGU, constataram que esses 55 beneficiários possuem renda familiar superior a 3 salários mínimos, temos a justificar:

- 1. A despeito dos valores das remunerações apresentadas pela CGU, conforme tabela anexa, verificamos que, após levantamento em nossos Sistemas, os valores das rendas familiares declaradas e apresentadas por esses beneficiários são diferentes e inferiores aos apresentados pela CGU. Seguem comprovações nos formulários consultados em nossos sistemas corporativos, anexo;*
- 2. Os beneficiários preencheram e assinaram fichas de auto declaração de renda familiar, às quais comprovam que eles declararam possuir renda familiar inferior a 3 salários mínimos, conforme comprovações anexas.*

Por haver nas Normas Institucionais que os interessados deverão apresentar a auto declaração, entendemos que não cabe à Instituição fazer cruzamentos de dados ou contra argumentar o declarado pelo proponente.

Dentre os 55 beneficiários, há dois que não são, segundo consultado em nossos assentos, alunos da educação do SESC-DF, mas, sim, alunos do projeto social "FutSESC". São eles:

a) J. J. C. S.

b) P. A. O. L.

O aluno P.A.C.O., embora conste como beneficiário do PCG, não faz parte deste Programa. Conforme ficha financeira, anexa, o aluno pagou pelas mensalidades do ano de 2017. Entretanto, no mês de junho de 2017, não foi cobrada a mensalidade do estudante. Inadvertidamente, o aluno foi incluído no PCG em junho, mas os demais meses, conforme comprovam as Fichas Financeiras anexas, foram cobradas as mensalidades. Dessa forma, a fim de corrigir a falha, o SESC providenciará a cobrança do mês de junho de 2017 do aluno.”

Ainda, em sua resposta a Entidade informou que a análise da renda familiar é realizada apenas por meio de preenchimento por parte do beneficiário da Ficha de Auto Declaração de Renda Familiar, conforme exemplo abaixo:



Serviço Social do Comércio
ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DISTRITO FEDERAL
PROGRAMA DE COMPROMETIMENTO E GRATUIDADE - PCG

Edital 01/2017 - PCG-SESC/DF
ANEXO II - FICHA DE AUTO DECLARAÇÃO DE RENDA FAMILIAR

NOME: RG: Órgão Expedidor: SSP-DF UF:
CPF: Nascimento: UF: BRASILIA
Endereço: N°:
Complemento: Bairro: TAGUATINGA SUL
Cidade: BRASILIA CEP: 7202501 O UF:
Tel. p/ Contato: Residencial: Celular

Eu, acima indentificado (a), declaro e atesto que a renda familiar mensal não ultrapassa o valor de 3 (três) salários mínimos nacionais, estando, assim apto (a) a me candidatar a uma vaga no Programa de Comprometimento e Gratuidade - PCG/SESC, atendendo à condição de baixa renda.

Declaro também que:

- a) Recebi do SESC todas as informações necessárias para a perfeita compreensão das condições que me habilitam a me inscrever no PCG, tendo conhecimento das Normas de Aplicação do Programa de Comprometimento e Gratuidade - PCG, quanto às obrigações estabelecidas e quanto a vigência;
- b) Devo informar ao SESC qualquer modificação na renda familiar mensal;
- c) Compreendo e aceito o acima exposto e declaro que as informações ora prestadas correspondem exatamente à situação de fato, podendo ser consideradas verdadeiras para todos os efeitos legais cabíveis;

Taguatinga-DF, _____, _____ de 20____

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o SESC/DF encaminhou, em 04/10/2018, o Ofício AR/SESC/DF nº1210/2018, com as seguintes manifestações:

“RECOMENDAÇÃO 04: Promover aperfeiçoamentos na sistemática de análise de renda familiar de integrantes do público-alvo.” (Achado 4)

Resposta à Recomendação 04:

Reconhecemos que a sistemática de análise de renda familiar deve ser melhorada.

No entanto, entendemos que cabe ao Departamento Nacional do Sesc promover medidas de aperfeiçoamento e, para tanto, encaminharemos ao referido órgão as recomendações apresentadas por esta Auditoria.

Com relação ao que foi constatado pelos auditores sobre o não preenchimento de requisitos (renda familiar inferior a 3 SM) para obtenção da gratuidade por parte de 55 (cinquenta e cinco) alunos, cabem as seguintes informações:

- 1) 02 (dois) não são alunos da Educação do Sesc/DF, mas sim alunos do Projeto Social Futsesc, quais sejam: J. J. C. S. e P. A. O. L.;*
- 2) No que diz respeito ao aluno P. A. C. de O., embora conste como beneficiário do PCG, este não faz parte do programa. Conforme informação anterior, o aluno*

pagou pelas mensalidades do ano de 2017. Entretanto, no mês de junho do mesmo ano não foi cobrada a mensalidade do estudante. Inadvertidamente, o aluno foi incluído no PCG em junho, mas as mensalidades dos demais meses foram cobradas, conforme comprovam as Fichas Financeiras anexas. Ainda, a fim de corrigir a falha, o Sesc/DF providenciará a cobrança do mês de junho de 2017 do aluno;

3) No que concerne aos alunos que não preenchem os requisitos para inclusão no PCG, cumpre ressaltar que o Sesc/DF observou o que disciplina o Decreto n. 6.632/2008 e a Resolução Sesc n. 1.166/2008 para seleção de vagas do benefício, por meio de preenchimento da ficha de inscrição com informações do candidato, do questionário socioeconômico, do termo de compromisso, do atendimento aos pré-requisitos para ingresso na Atividade, bem como assinatura de Autodeclaração acerca de sua condição econômica (renda familiar), comprometendo-se os candidatos a informarem dados corretos e verdadeiros, sob pena de incorrer no crime tipificado no art. 299 do Código Penal.

Oportuno destacar que as divergências nas informações sobre os valores dos rendimentos dos beneficiários, constatadas por esta Auditoria, não se confirmam no Sistema Educacional do Sesc-DF (Unicollege).

Pelas comprovações de rendimentos apresentadas no ato da matrícula e registradas no referido Sistema, os beneficiários estão dentro do limite estabelecido na norma.

Dentre os beneficiários relacionados por esta Auditoria, verificamos que apenas 08 (oito) apresentaram comprovante de renda acima de 03 (três) salários mínimos.

Mesmo assim, considerando a orientação normativa, não os excluimos, pois entendemos que não cabia ao Sesc-DF questionar a Autodeclaração da renda familiar asseverada pelos candidatos às vagas.

Insta ressaltar que os 08 (oito) beneficiários constatados com renda superior representam 0,01% (zero vírgula zero um por cento) no universo de aproximadamente 43.000 beneficiários do programa.

Cumpre registrar, ainda, que em 28 de setembro de 2018 o Sesc/DF recebeu do Departamento Nacional uma nova Norma Geral do PCG, a qual permite ao Regional buscar outras informações para confrontar com aquelas contidas nas fichas de autodeclaração de renda familiar.

Assim, a partir de 2019, com o intuito de aprimorar a sistemática da análise das rendas familiares dos alunos sorteados, o Sesc/DF pretende aperfeiçoar a análise das informações autodeclaradas.

RECOMENDAÇÃO 05: "Aplicar, até o exercício de 2019, além do percentual da Receita Líquida de Contribuição Compulsória prevista para o programa de Gratuidade, o valor de R\$ 288.609,48 em ações voltadas para os comerciantes, e seus dependentes, de baixa renda, no âmbito do programa da Gratuidade do PCG, como compensação pela não aplicação desses recursos em ações

destinadas ao público-alvo do Programa, em virtude do atendimento indevido, no exercício 2017, do público não elegível ao Programa." (Achado 4)

Resposta à Recomendação 05:

Cumpra esclarecer que assim como a Recomendação de nº 1, a forma proposta também não é passível de atendimento, pelo mesmo motivo, o Orçamento do Sesc-DF segue o princípio da Anualidade, com estimativa de Receita e fixação de Despesas para o respectivo ano Civil.

Por outro lado, cabe ratificar que, os recursos comprometidos para gratuidade no exercício de 2018 foram aumentados na sua totalidade, gerando um acréscimo de aproximadamente R\$14.000.000,00, conforme já demonstrado no quadro de fl. 3."

Análise do Controle Interno

Em seu posicionamento, o SESC/DF reconhece que a sistemática de análise de renda familiar deve ser melhorada. Nesse sentido, a Entidade informa que, em 28/09/2018, recebeu do SESC/DN nova Norma Geral do PCG, a qual irá permitir aprimorar a análise de renda familiar dos participantes do respectivo programa.

Ressalta-se que, alinhado com a manifestação do SESC/DF, os beneficiários de iniciais J. J. C. S. e P. A. O. L. não foram contabilizados como alunos do PCG, programa Educação.

Com relação ao aluno de inicial P. A. C. O., foi considerada apenas uma mensalidade na contabilização dos recursos considerados como não aplicados no PCG pela Entidade, conforme esclarecido na manifestação do SESC/DF. Assim, o valor de R\$ 288.609,48 aplicado em alunos que não pertenciam ao público-alvo do PCG foi retificado para R\$ 285.692,28.

Em prosseguimento à análise da manifestação do SESC/DF, a Entidade informa que "[...] observou o que disciplina o Decreto n. 6.632/2008 e a Resolução Sesc n. 1.166/2008 para seleção de vagas do benefício, por meio de preenchimento da ficha de inscrição com informações do candidato, do questionário socioeconômico, do termo de compromisso, do atendimento aos pré-requisitos para ingresso na Atividade, bem como assinatura de Autodeclaração acerca de sua condição econômica (renda familiar), comprometendo-se os candidatos a informarem dados corretos e verdadeiros, sob pena de incorrer no crime tipificado no art. 299 do Código Penal".

Apesar dessas considerações, a constatação de que R\$ 285.692,28 deixaram de ser aplicados no PCG para a concessão de uma espécie de "bolsa integral de estudos" para alunos cuja renda familiar não se coaduna com os requisitos do PCG evidencia que os controles internos implantados pela Entidade não são suficientes.

Com relação à seguinte argumentação: "Insta ressaltar que os 08 (oito) beneficiários constatados com renda superior representam 0,01% (zero vírgula zero um por cento) no universo de aproximadamente 43.000 beneficiários do programa", esclarece-se:

1. Não são oito beneficiários cuja renda familiar ultrapassa o conceito de baixa renda utilizado pelo SESC, mas 53, conforme evidenciado nos cruzamentos de dados realizados pela CGU;
2. Esses 53 beneficiários devem ser comparados com o universo de participantes do programa Educação do PCG, e não do PCG como um todo, uma vez que os cruzamentos de dados realizados pela CGU avaliaram a renda apenas dos alunos e seus responsáveis legais matriculados na educação formal promovida pelo SESC/DF em 2017; e
3. Dessa forma, registra-se que os 53 beneficiários apresentados no achado correspondem a 0,26% dos 21.157 alunos do programa Educação beneficiados pelo PCG.

Por fim, no tocante à manifestação da Entidade com relação à Recomendação 05, repisa-se o informado na análise do controle interno relativa ao Achado 2 (Recomendação 01): a Entidade deve compensar, aplicando no PCG, no exercício seguinte, os valores destinados em 2017 a alunos fora do público-alvo do programa, o que seria realizado pelo acréscimo informado de R\$ 14.000.000,00 ao orçamento do Programa no exercício de 2019.

Achado 5

Manifestação da Unidade Auditada

Por meio do expediente COGEP nº 015, de 14/08/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

“O benefício da indenização por Tempo de Serviço - ITS, no qual está incluso também o benefício para custeio do plano de saúde, tem por objetivo incentivar o desligamento de servidores já aposentados ou daqueles que possuam mais de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no SESC/DF, considerando:

- *Que o SESC-DF não participa de nenhum Plano de Previdência Privada;*
- *a considerável redução mensal do valor total da folha de pagamento, uma vez que os salários dos servidores incluídos no ITS, encontravam-se em patamares superiores e nem todos os servidores desligados foram substituídos;*
- *renovação dos recursos humanos da entidade;*
- ***absorção rápida dos custos de sua execução, pois as novas contratações, quando existiram, ocorreram no cargo inicial, conforme quadro abaixo, que demonstra a recuperação desse dispêndio financeiro e economia que impacta positivamente, com a redução no valor da folha de pagamentos do Regional***

A	B	C	D	E
Descrição	2015	2016	2017	Acumulado (B+C+D) 2015 a 2017
Quantidade	27	0	24	51

Plano de Saúde	R\$ 889.311,60	-	R\$ 1.223.972,40	R\$ 2.113.284,00
ITS	R\$ 1.911.343,74	-	R\$ 2.957.410,81	R\$ 4.858.754,05
Custo Substituição	-	R\$ 246.835,92	R\$ 511.799,81	R\$ 758.635,73
Sub Total Custo	R\$ 2.800.655,34	R\$ 246.835,92	R\$ 4.693.182,52	R\$ 7.740.673,78
Projeção Custo Salário (demitidos)	-R\$ 69.607,01	- R\$ 3.385.749,89	- R\$ 4.677.980,22	- R\$ 8.134.337,12
Impacto	R\$ 2.731.048,33	- R\$ 3.139.913,97	R\$ 15.202,30	- R\$ 393.663,34

Importante ressaltar que a implementação dessa política, em um curto espaço de tempo (apenas 02 anos), apresentou resultados positivos, recuperando todo o valor dispendido (R\$ 7.740.673,78) no pagamento da Indenização por Tempo de Serviço - ITS, incluindo o plano de saúde, o que inclusive gerou uma economia na folha de pagamento de aproximadamente R\$ 400.000,00."

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o SESC/DF encaminhou, em 04/10/2018, o Ofício AR/SESC/DF nº1210/2018, com as seguintes manifestações:

"Recomendação 6: "Realizar estudo de viabilidade técnico-administrativa, jurídica e econômica para revisão e adequação da seção "Política de Recompensa" do Plano de Cargos e Salários - SESC/DF, considerando cenários de projeção das necessidades de pessoal vis-à-vis o custo financeiro ao longo do tempo dos benefícios presentes na política, pautando-se pela instituição de benefícios cujo fundamento de concessão não seja o mesmo de outros já instituídos, tal como o observado no tocante à "Indenização por Tempo de Serviço", e definindo, de forma objetiva, a real necessidade dos benefícios mencionados, de modo a adequá-los aos princípios administrativos da moralidade, da razoabilidade, da eficiência e da impessoalidade." (Achado 5)

Resposta a recomendação 06:

Conforme esclarecido aos Auditores na reunião realizada após o envio do Relatório Preliminar, o Serviço Social do Comércio - Sesc/DF, para instituir a Indenização por Tempo de Serviço - ITS, promoveu a análise jurídica e prévio estudo administrativo e de viabilidade econômica, conforme demonstram os documentos em anexo. Na resposta à Recomendação n. 07 será fundamentada a estratégia para implantação da ITS decorrente da necessidade de redução das despesas com a folha de pagamento de pessoal, de modo a justificar sua adequação aos princípios da moralidade, da razoabilidade, da eficiência e da impessoalidade."

"Recomendação 7: "Cessar, de imediato, a concessão dos benefícios "Indenização por Tempo de Serviço - ITS", "Indenização de Plano de Saúde" e

"Assistência Odontológica", até que seja concluído estudo de viabilidade técnico-administrativa, jurídica e econômica." (Achado 5)

Resposta à recomendação 07:

De início, conforme exposto na reunião com os auditores, realizada após o envio do Relatório Preliminar, o Serviço Social do Comércio - Sesc/DF é administrado sob a premissa de que a Instituição é um Serviço Social Autônomo, com autonomia administrativa e financeira, conforme disposto no art. 2º, do Decreto-Lei n. 9.853/1946, que possui personalidade jurídica de direito privado, organizado e dirigido nos termos do regulamento elaborado pela Confederação Nacional do Comércio (Decreto n. 61.836/1967, atualizado pelo Decreto n. 6.632/2008).

Ainda, no que concerne à gestão dos Recursos Humanos, o Sesc/DF baseia-se na autonomia reconhecida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 789.874/DF, que pacificou o entendimento no qual os Serviços Sociais Autônomos integrantes do denominado Sistema "S" possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria. Do ponto de vista jurídico não há qualquer óbice para o empregador instituir benefícios aos seus empregados, cuja relação de emprego é regida pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. A possibilidade de implantação da ITS foi aprovada pela Assessoria Jurídica do Sesc/DF, pelo seu Conselho Regional e foi homologada pela Superintendência Regional do Trabalho, no Plano de Cargos e Salários da Instituição. Sob o enfoque administrativo e econômico, urge esclarecer que a Indenização por Tempo de Serviço - ITS não foi criada simplesmente com o objetivo de reconhecer o trabalho prestados pelos servidores da Instituição. Conforme também explanado na reunião com os auditores, realizada após o envio do Relatório Preliminar, o principal objetivo da implementação da ITS foi incentivar o desligamento de servidores mais antigos/aposentados, cujos salários eram mais elevados, para substituí-los por servidores com menos tempo de labor (estes para cargos de chefia) ou por recém aprovados em processo seletivo público, cuja remuneração inicial é significativamente inferior. A ITS assemelha-se a um plano de demissão voluntária/incentivada, pois este é o objetivo da Instituição, incentivar o desligamento de servidores mais antigos/aposentados para oxigenar o quadro de funcionários e reduzir as despesas com folha de pagamento. No entanto, diferentemente de um plano de demissão incentivada/voluntária como os costumeiramente estabelecidos em outras instituições (Bradesco, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Empresa Brasil de Comunicação, Eletrobrás, dentre outros), difere-se a ITS por não estabelecer prazo para interesse dos servidores, pois a ITS tem previsão fixa no Plano de Cargos e Salários- PCS, mas somente será promovida quando houver disponibilidade financeira própria e interesse da Instituição na rescisão de contratos de trabalho mais longevos. Dessa forma, a ITS pode ocorrer anualmente, de acordo com o interesse da Instituição, com valor total previsto

por meio de Portaria (doc. anexo), e deve ser custeada com recursos próprios, advindos da receita dos serviços prestados pelo Sesc/DF. Oportuno ressaltar a necessidade e a dificuldade do Sesc/DF em reduzir a sua folha de pagamento. Após 03 (três) anos do primeiro desembolso da ITS a despesa com pessoal, com relação às receitas correntes, foi reduzida em aproximadamente 6,0% (seis pontos percentuais), conforme evidencia o quadro anexo, o que comprova o benefício econômico pretendido e, conseqüentemente, o atendimento aos princípios da eficiência e economicidade. Por outro lado, a dificuldade é o simples desinteresse dos servidores, seja pelo receio de mudança, pela acomodação ou o vínculo afetivo de "uma vida" no Sesc/DF, seja pela questão financeira, para deixar de receber um bom salário comparado à realidade do mercado e passar a receber a aposentadoria do INSS, uma vez que o SESC/DF não possui e não participa de Plano de Previdência Privada. Assim, com o objetivo de estimular as rescisões, foram adicionadas à ITS a Indenização Plano de Saúde e a Assistência Odontológica. considerando que os aspectos relacionados à saúde são de grande interesse e preocupação, notadamente para os mais idosos. Com efeito, tal inclusão foi o diferencial para os servidores optarem pela ITS, o que pode ser observado pelo crescimento de inclusões no benefício de 2015 a 2017. Desse modo, foi possível reduzir os custos com a folha de pagamento de pessoal e recuperar, em curto espaço de tempo, os valores despendidos para promover as rescisões dos contratos de trabalho decorrentes da opção dos servidores, de modo a justificar a adequação do benefício Indenização por Tempo de Serviço – ITS aos princípios da moralidade, eficiência, economicidade e razoabilidade.”

Análise do Controle Interno

Recomendação 06.

O SESC/DF, por intermédio do expediente AR/SESC/DF nº 1210/2018, apresentou uma série de informações que, segundo a Entidade, serviria de embasamento para a instituição do benefício denominado “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”. Dentre os diversos documentos apresentados anexos à referida resposta, estão contidos: as análises financeiras de potencial economia, que justificariam, sob um viés econômico, a instituição da supramencionada gratificação; os pareceres jurídicos ratificando a legalidade de sua concepção; e as resoluções do SESC/DF, corroborando a ideia de factibilidade de sua criação, bem como formalizando propriamente a instituição dessa indenização.

Com base na resposta apresentada, bem como na respectiva documentação anexa, entende-se que a Entidade, possivelmente, não assimilou todo o teor da recomendação nº 6 do presente Relatório de Auditoria. Essa recomendação não requereu, em momento algum, a fundamentação utilizada para a instituição da “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”. Antes, indicou a necessidade de realização de um estudo amplo com vistas a revisar e readequar toda “[...] seção ‘Política de Recompensa’ do Plano de Cargos e Salários - SESC/DF, considerando cenários de projeção das necessidades de pessoal vis-à-vis o custo financeiro ao longo do tempo dos benefícios presentes na

política, pautando-se pela instituição de benefícios cujo fundamento de concessão não seja o mesmo de outros já instituídos". A citação explícita feita à referida indenização ITS no corpo da recomendação foi exatamente para exemplificar a distorção detectada ao longo da auditoria, qual seja, a instituição de benefícios quem têm como fundamento de criação premissas utilizadas para a concessão de outros benefícios já instituídos.

Embora os exames tenham se detido à verificação dos pressupostos fáticos e legais ensejadores da instituição da "Indenização por Tempo de Serviço – ITS", da "Indenização Plano de Saúde" e da "Assistência Odontológica", com desconto de 50% a funcionários desligados, a recomendação exarada foi elaborada em caráter sistêmico, com o objetivo de orientar o SESC/DF quanto à necessidade de avaliação da razoabilidade (adequação e necessidade) da sua política de benefícios a seus colaboradores, considerando uma perspectiva de observância de princípios constitucionais aos quais se sujeita todo aquele 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 pecuniária"*, nos moldes do artigo 70 da Constituição da República, como é o caso das entidades que compõem os chamados serviços sociais autônomos, que obtêm receitas de contribuição utilizando-se do poder de império do Estado em matéria tributária.

Conforme demonstrado ao longo das análises realizadas no Relatório Preliminar de Auditoria encaminhado à Entidade, a recomendação destinada à revisão dos benefícios constantes da seção "Política de Recompensa" do Plano de Cargos e Salários - SESC/DF decorre da ausência de amoldamento desses benefícios frente aos Princípios Constitucionais-Administrativos da Moralidade, da Razoabilidade, da Eficiência e da Impessoalidade, em sua totalidade; não tem, assim, relação direta e imediata com razões e fundamentações de instituição da "Indenização por Tempo de Serviço – ITS", como faz supor a resposta do SESC/DF. Em outras palavras, não está sendo questionada a fundamentação para instituição de determinado benefício pela Unidade Auditada – no caso o ITS – antes, está sendo apontada a necessidade premente de adequação dos benefícios pagos pela Entidade a princípios basilares preconizados na Carta Magna, que têm como destinatário qualquer pessoa ou ente que gerencie recursos de natureza pública.

Assim, a resposta apresentada pelo SESC/DF sequer tangencia qualquer ação com vistas à adequação da sua política de recompensas, em nível global, aos princípios constitucionais supramencionados, contemplando, inclusive avaliações e estudos das interrelações entre os benefícios e possíveis sobreposições (benefícios pagos com base em premissas similares), conforme disposto na recomendação de nº 6.

Recomendação 07.

Inicialmente, como a resposta do SESC/DF abordou questões relativas à autonomia e à localização dos serviços sociais autônomos na estrutura administrativa pátria, cumpre apresentar alguns esclarecimentos preambulares.

Nesse contexto, deve-se repisar que a Administração Pública é integrada por diversas entidades que atuam na consecução do interesse público. Entretanto, há outras pessoas jurídicas que, apesar de não integrarem organicamente a estrutura da Administração, colaboram com o Poder Público, por meio da realização de atividades caracterizadas como “serviços de utilidade pública”. São as chamadas entidades paraestatais, que atuam “ao lado” do Estado, cooperando nas atividades e serviços de interesse da coletividade, cuja prestação não é da competência exclusiva do Estado, por isso também essas pessoas jurídicas são chamadas de “entes de cooperação”.

Como enfatizou o SESC/DF em sua resposta, tais entidades são de fato pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que exercem atividades de manifesto interesse coletivo. Ademais, nessas entidades, destacam-se as seguintes características: são privadas; desempenham serviços não exclusivos do Estado, em colaboração com este; há vinculação de seus recursos às suas finalidades; e suas contribuições possuem caráter tributário, implicando na natureza pública de seus recursos ¹⁷. É exatamente por isso que também se sujeitam a normas de direito público e ao controle da Administração Pública, seja o exercido pela CGU, pelo TCU ou pelo Ministério Público.

O SESC/DF, não sendo exceção a essa regra, sustenta-se com o recurso de contribuições para fiscais, ou seja, com recursos de natureza pública. Assim, uma vez que há o gerenciamento de verba de natureza pública, a Entidade não pode arvorar-se de modo irrestrito da sua autonomia administrativa e financeira, prevista no Decreto-Lei nº 9.853/1946, devendo guiar sua gestão pelos princípios norteadores da Administração Pública, em especial aos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, encontrando-se, do mesmo modo, plenamente submetida aos órgãos estatais de fiscalização, dentre eles a CGU e o TCU.

Acerca de outra questão preliminar alegada logo no início da resposta do SESC/DF, de que as entidades que compõem o ‘Sistema S’ possuem “*autonomia reconhecida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 789.874/DF, que pacificou o entendimento no qual os Serviços Sociais Autônomos integrantes do denominado Sistema “S” possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria*”, repisa-se, conforme já expresso no achado “Realização de seleção de pessoal mediante recrutamento interno com inobservância

¹⁷ Conforme Parecer ASJUR/CGU nº 310/2013.

aos princípios constitucionais da impessoalidade, da transparência e da eficiência”, que tal interpretação não pode ser tida como factível.

O entendimento esposado no referido Acórdão emanado pelo STF, inclusive com repercussão geral – RE 789.874/DF –, em seu dispositivo, que é unicamente o que faz coisa julgada em uma sentença judicial, é taxativo e específico quando expressa que as entidades que compõem os serviços sociais autônomos “[...] *não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal*”. Ou seja, ele não aborda a sugerida “autonomia irrestrita” de gestão. Aliás, submete tais entidade ao controle finalístico quanto à aplicação de seus recursos.

Assim, não se pode compreender essa “autonomia administrativa” de gestão, assinalada no referido Acórdão do STF, como um aval do Pretório Excelso para a prática de atos que colidem com princípios constitucionais-administrativos aos quais todos os que gerenciam recursos de natureza pública estão, por mandamento constitucional, submetidos. Qualquer interpretação extensiva e não integrativa da referida decisão da Suprema Corte atentaria contra a própria Carta Magna.

Feitos esses esclarecimentos, registra-se que o conteúdo material da resposta da Unidade Auditada, como na recomendação precedente, desloca seu foco das questões apontadas no registro em comento, quais sejam, as inadequações e sobreposições de premissas de instituição de benefícios, em seu conjunto, previstos na seção “Política de Recompensa” do Plano de Cargos e Salários - SESC/DF; e o não atendimento aos Princípios Constitucionais-Administrativos da Moralidade, da Razoabilidade, da Eficiência e da Impessoalidade, na motivação de instituição do benefício “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”, o que faz com que uma novel apreciação esteja prejudicada pela falta de novos elementos que ensejem uma reavaliação da análise já realizada no Relatório de Auditoria Preliminar outrora encaminhado à Entidade.

Achado 6

Manifestação da Unidade Auditada

Por meio do expediente COGEP nº 015, de 14/08/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

2.4. Justificativa para previsão de ascensão profissional por meio de processo seletivo com recrutamento interno, no PCS da Entidade, em face ao princípio da impessoalidade, ao qual a entidade deve obedecer.

Resposta:

“Os Processos Seletivos do SESC-DF são regidos pela Resolução SESC nº 1296/2015, com base no Recurso Extraordinário 789.874 julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em 17 de setembro de 2014. Essa Resolução altera, modifica

e consolida o Regulamento de Contratação de Empregados para esta Instituição. Estão previstos também no Plano de Cargos e Salários - PCS da Instituição.

Por identificarmos neste Regional servidores capacitados, inclusive quanto aos procedimentos administrativos e sistemáticos da Instituição, reconhecendo que é uma ferramenta estratégica de oportunizar, motivar e reconhecer os profissionais, uma vez que o SESC/DF investe em capacitação para os servidores por meio do Benefício Auxílio-Graduação, Pós-Graduação e Capacitações de qualificação profissional.

Considerando a extinção do cargo de Auxiliar de Enfermagem, informado pelo Ofício do Sindicato da Classe (Ofício 10512015 do Sindicato dos Auxiliares e Técnicos em Enfermagem do Distrito Federal SINDATE-DF) que propunha, à época, a reclassificação imediata dos Auxiliares. O SESC-DF em obediência aos princípios legais submeteu todos os empregados ao Processo de Seleção, composto por comprovação de requisitos, prova de conhecimentos técnicos e avaliação de habilidades e atitudes, oportunizou inclusive a participação de outros funcionários com competência comprovada.”

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o SESC/DF encaminhou, em 04/10/2018, o Ofício AR/SESC/DF nº1210/2018, com as seguintes manifestações:

“Recomendação 08: “Alterar o Plano de Cargos e Salários do SESC/DF, suprimindo a previsão irregular de recrutamentos de pessoal no âmbito interno da Entidade, de modo a adequar o PCS aos princípios constitucionais norteadores da gestão, que alcançam as entidades do Sistema S.” (Achado 6)

Resposta à recomendação 08:

Conforme também exposto na reunião com os auditores, que ocorreu após o envio do Relatório Preliminar, o Sesc/DF confirmou a realização de ou alguns processos seletivos internos com amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU (TC-005.452/2008-7). Tal entendimento foi ratificado recentemente pelo ministro Benjamin Zymler, em palestra ministrada no II Encontro de Líderes, evento promovido pelo Sesc/DF para seus colaboradores, notadamente os que atuam em cargos de gestão. No entanto, cumpre esclarecer que a realização dos certames internos foi pontual (total de 03 nos últimos 06 anos), sendo dois por necessidade de adequação de pessoal para evitar desvio de função e um em razão da extinção do cargo de Auxiliar de Enfermagem (substituído por Técnico de Enfermagem), por mudança na legislação”.

Análise do Controle Interno

Conforme exposto de modo exaustivo ao longo das análises consignadas no Relatório Preliminar, repisa-se o entendimento de que a modalidade “seleção interna”, prevista

no âmbito do SESC/DF, atenta contra os Princípios Constitucionais da Impessoalidade, da Transparência e da Eficiência.

Ademais, cumpre ressaltar que o citado TC-005.452/2008-7, do Tribunal de Contas da União, ao contrário do que afirma a Entidade em sua resposta ao Relatório Preliminar, não constitui jurisprudência firmada daquela Corte de Contas sobre o tema, mas apenas uma decisão isolada em um processo ordinário de tomada de contas. Para que um entendimento do Tribunal seja considerado jurisprudência, são necessárias que ocorram reiteradas decisões no mesmo sentido, o que não é o caso em análise.

Apesar do referido processo não constituir entendimento consolidado daquela Corte de Contas, impende enfatizar que parte do seu conteúdo se apresenta antinômico, especificamente no que se refere à possibilidade de realização de “processo seletivo de recrutamento interno com regras claras e objetivas” que atenda aos Princípios Constitucionais da “Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Eficiência e Publicidade”.

Dessarte, conforme já explicado ao longo da análise, uma seleção realizada apenas no âmbito interno de um serviço social autônomo não observa os princípios supracitados, mencionados pelo próprio TCU na referida tomada de contas, detidamente os da Impessoalidade e da Eficiência.

Em uma situação extrema, poder-se-ia, por exemplo, ser lançada uma seleção interna para o preenchimento de uma vaga em um cenário em que apenas um ou dois funcionários da entidade estariam aptos ao seu exercício, enquanto que, no mercado existiriam diversos profissionais tão ou mais qualificados. Essa hipótese, levada ao extremo, é só um dos possíveis exemplos de como a modalidade de seleção interna utilizada por algumas entidades do Sistema S tende a macular princípios constitucionais, como os da Impessoalidade e da Eficiência.

Esse é, inclusive, o entendimento da maioria da doutrina pátria, da qual fazem parte os expoentes Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, que entendem, respectivamente, que as entidades paraestatais:

“[...]pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições para fiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a norma semelhantes às da administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação, à exigência de processo seletivo para seleção de pessoal, à prestação de contas, à equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2/6/92).”¹⁸

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008, p. 468.

e

“Pode exigir-se, isto sim, a observância dos princípios gerais da legalidade, moralidade e impessoalidade, e isso porque deve obedecer apenas aos critérios por elas estabelecidos.”¹⁹

Por fim, cumpre ressaltar que o próprio SESC/DF, no final de suas alegações acerca do tema, afirma que a seleção interna realizada no âmbito da entidade foi pontual, decorrente da extinção de um cargo por mudança na legislação. Esse *modus operandi* da Entidade, em realizar processos seletivos internos apenas em casos de exceção, mitiga, embora não ilida os efeitos do presente apontamento, haja vista a não apresentação pela Entidade de providências efetivas no sentido de readequar o seu Plano de Cargos e Salários aos referidos princípios constitucionais.

Achado 8

Manifestação da Unidade Auditada

Por meio do expediente ASP/SEDE nº 33/2018, de 30/07/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

“Informamos que os indicadores relativos ao Programa de Comprometimento e Gratuidade - PCG, foram retirados devido à mudança das normas gerais, cujo documento novo é o Referencial Programático, que extinguiu especificamente a variável atendimento, o que impossibilitou a continuidade dos respectivos indicadores, essas alterações foram informadas pelo Departamento Nacional do SESC.”

Após a reunião de busca conjunta de soluções, o SESC/DF encaminhou, em 04/10/2018, o Ofício AR/SESC/DF nº1210/2018, com as seguintes manifestações:

“RECOMENDAÇÃO 09: Adotar providências com vistas a desenvolver indicadores de desempenho que possibilitem avaliar, de forma fidedigna, os resultados das ações vinculadas ao Programa de Comprometimento e Gratuidade. (Achado 8)

Resposta à Recomendação 09:

Cabe informar que, a partir do exercício de 2017, o Sesc/DF, por decisão do Departamento Nacional, deixou de utilizar os indicadores de avaliação de desempenho específico para o Programa de Comprometimento e Gratuidade. Encaminharemos essa recomendação ao Departamento Nacional do Sesc para que tome conhecimento.”

Análise do Controle Interno

A Entidade afirma que deixou de utilizar os indicadores de desempenho das ações finalísticas do Sesc por decisão do SESC/DN. Entretanto, o gestor não apresentou

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 483.

documentação comprobatória da decisão dessa Entidade em não utilizar os indicadores para o PCG.

Além disso, ressalta-se que o SESC/DF possui autonomia administrativa e financeira, implicando que essa Entidade possui independência para buscar as melhores práticas administrativas na gestão dos recursos públicos confiados a ela.

Nesse sentido, frisa-se que os Indicadores de Desempenho são amplamente utilizados como ferramenta de gestão, pois permitem descrever, comparar ou quantificar, de maneira sistemática, aspectos de uma realidade, subsidiando os tomadores de decisões.

Reforça-se que a ausência de indicadores vai de encontro à Portaria SEGECEX/TCU nº 33, de 23/12/2010, documento norteador do TCU no que concerne à análise e construção de indicadores de desempenho da gestão.

Por fim, esclarece-se que a jurisprudência do Tribunal é favorável à implementação de indicadores de desempenho nos serviços sociais autônomos. Os acórdãos a seguir apresentados evidenciam esses entendimentos:

Acórdão nº 6.180/2009 – 2ª Câmara

“1.5.1. Determinar ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão – SEBRAE/MA que:

1.5.1.1. apresente, nas prestações de contas, indicadores de desempenho capazes de gerenciar a conformidade e/ou desempenho dos programas governamentais e/ou das ações administrativas (projetos e atividades) e de avaliar os seus resultados, sob os aspectos da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade; [...]”

Acórdão nº 3975/2016 – 1ª Câmara

“1.7.3. recomendar ao Departamento Regional do Senai em Mato Grosso que busque elaborar e implementar indicadores de desempenho que demonstrem de forma fidedigna a eficácia das ações vinculadas aos direcionadores estratégicos, como, por exemplo, o número de alunos matriculados e que concluíram ou se mantiveram no curso até o final do exercício a que se referem as contas.”

Assim, instituir indicadores de desempenho é uma providência objetiva para que o SESC/DF melhore o acompanhamento do desempenho de suas atividades finalísticas, em busca da promoção de ações socioeducativas para o bem-estar social e a qualidade de vida dos trabalhadores do comércio de bens, serviços e turismo, de seus familiares e da comunidade.

Achado 10

Manifestação da Unidade Auditada

Instada a se manifestar sobre a existência de política de gestão de riscos, a Entidade, por meio do Expediente nº AR/SESC/DF N° 835/2018, informou que:

“[...] ainda não há política corporativa de gestão de risco formalmente implantada nesta Instituição. No entanto, há uma gestão de risco sistemática por meio da atuação de Áreas ou instrumentos de controle, tais como: Unidade de Controladoria com atuação preventiva e de orientação; Comitê Gestor de Situação de Emergência; avaliação/contagem de estoque de Almoxarifado semestralmente, seguros de vida, de veículos e patrimonial, etc. Com relação à formalização dessa política, cabe registrar que passos iniciais já foram dados com treinamento de alguns servidores, palestra para todo o grupo gestor acerca do assunto, e encontra-se em construção norma que disciplinará a implementação desse instrumento de governança neste SESC-DF.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, por meio do expediente AR/SESC/DF nº 1.210, de 04/10/2018, o SESC/DF assim se manifestou sobre o achado:

“RECOMENDAÇÃO 10: Implementar a política de gestão de riscos da Entidade, com o intuito de permitir detectar mudanças significativas que possam ocorrer em função de fatores externos/internos e que possam afetar a realização dos seus objetivos, inclusive quanto ao alcance das metas físicas e financeiras do Programa de Comprometimento e Gratuidade, bem como que permita identificar possíveis riscos de fraudes ou corrupção. (Achado 10)

Resposta à Recomendação 10:

Com relação a esta recomendação, reiteramos as informações prestadas em resposta à Solicitação de Auditoria e acrescentamos que, embora incipiente, a política de Gestão de Risco já está formalizada por meio da Portaria "N" SESC-DF N. 653/2018 (documento anexo), que institui a Política de Gestão de Risco e Controles Internos no âmbito do Sesc/DF.”

Análise do Controle Interno

A Entidade informa que a Política de Gestão de Risco encontra-se formalizada conforme Portaria “N” SESC nº 6531, de 05/09/2018, porém afirma que essa norma se encontra incipiente, ou seja, está em estágio inicial. Dessa forma, a recomendação formulada pela equipe de auditoria é fundamental para que a gestão de riscos do SESC/DF seja instrumentalizada, evoluindo de um estágio atual de ausência de processos padronizados, e com abordagens pontuais de tratamento, para uma situação de documentação de processos e riscos, mensuração de processos e melhoria contínua.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800850

Unidade(s) Auditada(s): Departamento Regional do Serviço Social do Comércio – Distrito Federal (SESC/DF)

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Município (UF): Distrito Federal (DF)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Os seguintes achados subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Não atingimento das metas financeiras e físicas estabelecidas pelo Decreto nº 6.632/2008, para a gratuidade, no âmbito do Programa de Comprometimento e Gratuidade, deixando-se de aplicar em 2017, 17,3% do valor previsto em meta, o que corresponde a R\$ 4.239.336,00 (achado 02); e

- Previsão de pagamento aos empregados do SESC/DF de adicionais e indenizações atípicas, atentando contra os princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, acarretando desvio de finalidade na aplicação de recursos de natureza pública (achado 05).

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e os achados mencionados, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.615.821-**	Presidente do Conselho Regional do Sesc/DF	Regular com Ressalva	Achado 05 do Relatório de Auditoria nº 201800850
***.802.881-**	Diretor Regional do Sesc/DF	Regular com Ressalva	Achados 02 e 05 do Relatório de Auditoria nº 201800850
***.409.591-**, ***.139.535-**, ***.532.191-**, ***.621.018-**, ***.024.041-**, ***.254.711-**, ***.681.701-**, ***.100.204-**, ***.666.361-**, ***.366.001-**, ***.065.401-**, ***.692.791-**, ***.487.964-**, ***.738.521-**, ***.177.931-**, ***.527.801-**	Membros do Conselho Regional do SESC/DF	Regular com Ressalva	Achado 05 do Relatório de Auditoria nº 201800850
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília (DF), 23 de outubro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

**Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Trabalho, Emprego e Serviços Sociais
Autônomos**

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800850

Unidade Auditada: Departamento Regional do Serviço Social do Comércio – Distrito Federal (SESC/DF)

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Social

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Alberto Beltrame, Ministro de Estado do Desenvolvimento Social

Considerando os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017 do Departamento Regional do Serviço Social do Comércio no Distrito Federal (SESC/DF), expresso opinião sobre os atos de gestão da Entidade com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Foram avaliados elementos formais e gerenciais da Entidade, com foco nos seguintes tópicos previstos no escopo da Auditoria Anual de Contas: resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG); gestão de pessoas; e controles internos administrativos da Entidade voltados para o PCG.

No que concerne à avaliação do PCG, destaca-se o não atingimento das metas físicas e financeiras estabelecidas para a gratuidade, uma vez que a Entidade deixou de aplicar R\$ 4.239.336,00 no exercício auditado, em inobservância ao Decreto nº 6.632/2008. Essa situação decorre de falha no planejamento de ações do PCG, que não levou em consideração o risco de mudanças na oferta e na eficiência dos cursos gratuitos realizados, sem atuação tempestiva para atualizar os planos da Entidade, com vistas ao cumprimento das metas financeiras da gratuidade. Assim, a CGU recomendou que esse valor que deixou de ser destinado para atendimento do respectivo público-alvo seja

executado até 2019, por meio do aumento da oferta de vagas do PCG no exercício de 2019.

Com relação à gestão de pessoas da Entidade, ressalta-se o pagamento aos empregados do SESC/DF de adicionais e indenizações atípicas, atentando contra os princípios da razoabilidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, acarretando desvio de finalidade na aplicação de recursos de natureza pública. Essa constatação está relacionada diretamente à atitude dos gestores do SESC/DF que aprovaram as indevidas alterações no Plano de Cargos e Salários da Entidade, bem como o respectivo orçamento destinado ao pagamento dessas indenizações. Para correção da situação, recomendou-se a realização de estudo de viabilidade técnico-administrativa, jurídica e econômica para revisão e adequação da seção “Política de Recompensa” do Plano de Cargos e Salários – SESC/DF; e a interrupção, de imediato, da concessão dos benefícios “Indenização por Tempo de Serviço – ITS”, “Indenização de Plano de Saúde” e “Assistência Odontológica”, até que seja concluído estudo de viabilidade técnico-administrativa, jurídica e econômica.

Quanto à análise dos controles internos do SESC/DF, foram evidenciadas fragilidades referentes ao atendimento de beneficiários fora da clientela do PCG e à ausência de indicadores de desempenho da gestão e da política de gestão de riscos corporativos. Ademais, observou-se que os subsídios repassados aos alunos pagantes do programa Educação não são devidamente identificados nem registrados na contabilidade da Entidade. Para a correção dessas falhas, recomendou-se a aplicação adicional de R\$ 285.692,28 na gratuidade até o exercício de 2019 em atendimento ao público-alvo do PCG; o desenvolvimento de indicadores para o PCG; a implementação de política de gestão de riscos; e a divulgação dos gastos com subsídios por meio de notas explicativas às demonstrações contábeis.

Por fim, em relação ao monitoramento das recomendações emitidas pela CGU em trabalhos anteriores, não existem pendências de atendimento de recomendações pelo SESC/DF. Ademais, a Entidade mantém rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentada no Relatório de Auditoria, acolho a

conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da Pasta estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do referido sistema.

Brasília/DF, 24 de outubro de 2018.

Diretora de Auditoria de Políticas Sociais II