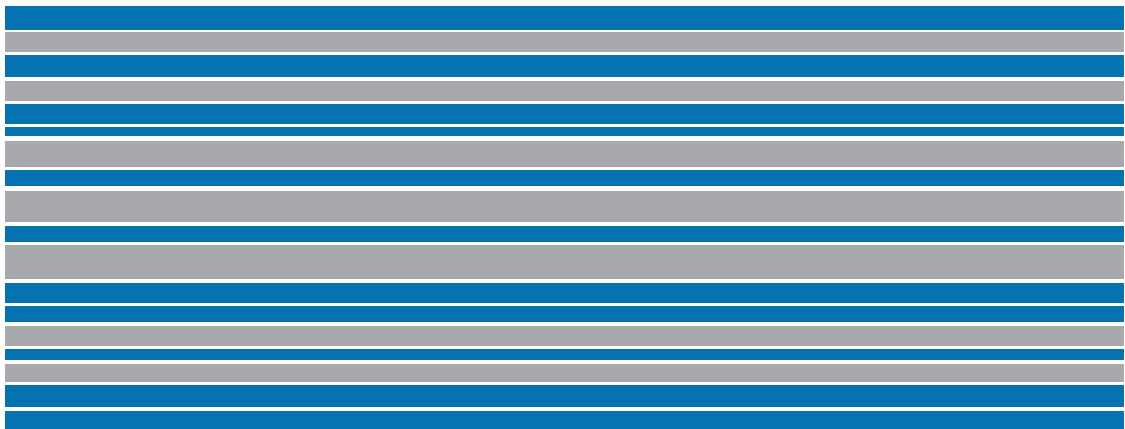


# **Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S"**



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

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

Brasília, 2009.

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília/DF  
cgu@cgu.gov.br

**Jorge Hage Sobrinho**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho**  
Secretário Executivo

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**Marcelo Nunes Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Marcelo Stopanovski Ribeiro**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

**Eliana Pinto**  
Ouvidora-Geral da União

**Equipe técnica responsável:**

Cláudio Antônio de Almeida Py  
Marcos Luiz Manzochi  
Ronald da Silva Balbe  
Dilermando José da Silva  
Sérgio Nogueira Seabra  
Eveline Martins Brito  
Arantes José da Silva  
Carla Igina Oliveira Carneiro  
Edvon Pires Nogueira  
Marcela Pinheiro Alves da Silva  
Marcelo Roberto Machado Alves

Tiragem: 1000 exemplares  
Capa e editoração: Ascom/CGU  
Impressão: Gráfica Brasil  
Disponível no sítio [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)  
Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

# APRESENTAÇÃO

Os Serviços Sociais Autônomos, também chamados de Sistema "S", criados por lei, de regime jurídico predominantemente de direito privado, sem fins lucrativos, foram instituídos para ministrar assistência ou ensino a determinadas categorias sociais e possuem autonomia administrativa e financeira. No cumprimento de sua missão institucional, estão ao lado do Estado (a atuação da União é de fomento e não de prestação de serviços público). Embora sejam criados por lei, não integram a Administração Direta ou Indireta. Contudo, por administrarem recursos públicos, especificamente as contribuições parafiscais, devem justificar a sua regular aplicação, em conformidade com as normas e regulamentos emanados das autoridades administrativas competentes.

Com esta cartilha, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) busca dar aos administradores das entidades do Sistema "S" a linha orientativa para a boa aplicação dos recursos advindos das contribuições parafiscais, ao tempo em que procura um melhor relacionamento com aquelas entidades no sentido da convergência de entendimentos técnicos para minimizar, assim, os pontos ditos polêmicos.

Na primeira parte, a cartilha apresenta a seção Perguntas e Respostas, que trata de 35 pontos recorrentes.

tes nas prestações de contas, relativos aos assuntos considerados polêmicos na gestão das entidades do Sistema "S". Merecem destaque dentre eles os relacionados às contratações de bens e serviços, principalmente aqueles afetos à inexigibilidade e à dispensa de licitação. Em segundo plano, salientam-se os relacionados à administração de recursos humanos, desde a contratação passando pelo gerenciamento e finalizando nas demissões. Não se descuidou neste trabalho da abordagem de outros temas, principalmente aqueles relacionados aos controles da gestão e ao gerenciamento patrimonial.

A segunda parte, oferece diversas definições de termos utilizados nas Perguntas e Respostas, compondo um glossário que visa a facilitar o entendimento dos temas ali abordados.

# **Perguntas e Respostas**



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

Sim. Por gerenciarem recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais e por gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a algumas normas semelhantes às da Administração Pública, entre elas a Prestação de Contas Anual, conforme estabelecido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

### **2.** As prestações de contas das entidades do Sistema "S" são submetidas à auditoria da SFC/CGU?

Sim. Cabe ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, representado pela Controladoria-Geral da União, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno, a missão de avaliar a boa e regular aplicação dos recursos administrados pelos entes para-estatais, entidades do Sistema "S". Tal missão está consubstanciada no inc. II, art. 74 da Constituição Federal.

### **3.** As entidades do Sistema "S" estão obrigadas a publicar na internet os documentos de Prestação de Contas (relatório, certificado e parecer)?

Não. As entidades do Sistema "S" não estão obrigadas a publicar na internet os documentos de Prestação de



Contas (Relatório, Certificado e Parecer). O Decreto nº 5481/2005, que acrescentou o art. 20-B ao Decreto nº 3591/00, determina que “os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, sujeitos a tomada e prestação de contas, darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, ao relatório de gestão, ao relatório e ao certificado de auditoria, com parecer do órgão de controle interno, e ao pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, em até trinta dias após envio ao Tribunal de Contas da União”. Assim, a obrigatoriedade da publicação na internet abrange somente os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

#### **4.** As unidades de auditoria interna das entidades do Sistema “S” sujeitam-se tecnicamente às normas da SFC/CGU?

Não. Porém o Decreto nº 3.591/2000 (com a redação dada pelos Decretos nº 4.440, de 25/10/2002 e nº 6.692, de 12/12/2008) estabelece que a SFC/CGU pode recomendar as providências necessárias à organização de unidade de controle interno, visto que existem entidades do Sistema “S” que possuem materialidade, relevância e risco que justificam a necessidade da criação de uma unidade de auditoria interna. A SFC/CGU pode também firmar termo de cooperação técnica com as entidades que tenham unidade de auditoria interna, bem como utilizar os serviços dessas unidades que atenderem aos padrões de requisitos técnicos e operacionais.

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

Sim. Caso tenha sido constituída a unidade de auditoria interna, essa deve incluir o parecer sobre as contas anuais, definido nas legislações editadas anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela SFC/CGU, no processo de prestação de contas anual.

Caso as entidades entendam que não estão obrigadas a apresentar o parecer, devem emitir manifestação nesse sentido, para fins de apreciação por parte da Egrégia Corte, visto que não é dado ao Controle Interno dispensar as unidades jurisdicionadas da apresentação de peças exigidas pelo Tribunal, quando da organização dos processos de contas.

**6.** As demonstrações contábeis das entidades do Sistema "S" devem seguir a Lei nº 4.320/64 ou a Lei nº 6.404/76?

As entidades do Sistema "S" devem elaborar suas demonstrações contábeis pela Lei nº 4.320/64 ou Lei nº 6.404/76, conforme estabelecido em seus normativos internos, podendo, inclusive, elaborar sob ambas as formas.

**7.** As entidades do Sistema “S” estão obrigadas a seguir as regras da Lei nº 8.666/93 nas suas licitações e contratos?

Não. As entidades do Sistema “S” devem se ater à utilização dos artigos constantes do seu “Regulamento de Licitações e Contratos”. Porém, a exigência de que a Lei nº 8.666/93 seja observada por entidades do Sistema “S” pode ser justificada em duas hipóteses: ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade ou existência, no mesmo regulamento, de dispositivo que contrarie os princípios gerais da Administração Pública, os específicos relativos às licitações e os que norteiam a execução da despesa pública.

Assim, as entidades do Sistema “S” devem, nas contratações de bens e serviços, observar os princípios da Administração Pública e o disposto em seus regulamentos.

**8.** É obrigatória a publicação dos avisos de licitação pelas entidades do Sistema “S”?

Sim. Em atendimento ao princípio constitucional da publicidade, a qual desempenha a função de permitir o amplo acesso dos interessados ao certame e a verificação da regularidade dos atos, possibilitando o controle pela sociedade.

## **9.** De que forma deve ser a publicação dos avisos de licitação pelas entidades do Sistema "S"?

No caso de concorrências, concursos, pregões e leilões, as entidades do Sistema "S" são obrigadas a publicar os resumos dos editais em jornal de grande circulação local e/ou nacional e/ou no Diário Oficial da União (DOU) de modo a dar ampla divulgação ao processo seletivo, em cumprimento ao princípio da publicidade.

Em se tratando de convites, a publicação deverá se dar em local apropriado na própria entidade onde será realizado.

## **10.** Em quais modalidades de licitação deve ser exigida a regularidade fiscal (Receita Federal, FGTS, PGFN e CND) nas contratações realizadas pelas entidades do Sistema "S"?

Em todas as modalidades, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens. As certidões de regularidade fiscal vigentes devem ser exigidas da empresa vencedora no momento da contratação em todas as modalidades, inclusive nas hipóteses de inexigibilidade ou dispensa de licitação de bens e serviços, e em todos os pagamentos parcelados, quando da liquidação de cada uma das parcelas. Para as compras de pequeno vulto, que não possuam processo formalizado e cujo limite deve ser

determinado em normativo interno, variando, pois, para cada entidade do Sistema "S", a comprovação de regularidade fiscal pode ser dispensada.

Essa exigência tem por objetivo evitar que empresas devedoras de tributos sejam contratadas com recursos parafiscais e possam vir a concorrer com outras que têm seus custos onerados pelo cumprimento de seus deveres fiscais para com o Estado, ferindo, assim, o princípio da isonomia entre os partícipes de fornecimento de um determinado serviço/obra.

## **11.** O que é o fracionamento de despesa?

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

Geralmente, o fracionamento ocorre pela ausência de planejamento do gasto, em determinado período, para a execução de obra, contratação de serviço, ou compra de determinado produto. Se a entidade necessitar de diferentes objetos, mas para fornecimento em locais diversos, não se aplica o dever do somatório.

## **12.** Como evitar o fracionamento de despesa em aquisições feitas pelas entidades do Sistema "S"?

As entidades pertencentes ao Sistema "S", ao realizarem despesas, devem obedecer aos limites estabelecidos em seus respectivos regulamentos de licitações. A aquisição de um mesmo objeto não deve ser feita pela divisão em vários certames ou dispensas de licitação, tais que somados, obter-se-ia um valor que demandaria modalidade licitatória mais complexa. Por outro lado, quando o objeto for divisível e não houver prejuízo para o conjunto a ser licitado, é obrigatório o parcelamento do objeto, visando à ampliação da competição, sendo assim realizadas diferentes licitações, em procedimentos distintos ou em um só processo licitatório.

Para evitar o fracionamento de despesas, deve ser observada a natureza do objeto a ser licitado, pois para os serviços de natureza contínua, por exemplo, deverá ser escolhida a modalidade que proporcione a ampla competitividade entre os diversos fornecedores e, conseqüentemente, a seleção da proposta mais vantajosa para as contratantes, garantindo o atendimento ao princípio da economicidade.

## **13.** O que é jogo de planilhas?

O jogo de planilhas é uma prática que consiste em cotar preços baixos para itens pouco usados e pre-

ços altos para itens muito usados, de forma a obter o menor valor global na licitação. No decorrer da execução do contrato, a empresa vencedora executa mais os itens para os quais apresentou maior preço. Considerando os reajustes previstos em normativos, ao final da execução fica evidenciado que o valor total pago pela contratante à empresa vencedora do certame não é necessariamente o mais vantajoso para a entidade, quando este se evidencia maior do que se fosse executado pelas outras empresas participantes do certame.

#### **14.** Quais os cuidados que a comissão de licitação deve tomar para evitar a ocorrência do jogo de planilhas em contratações efetuadas pelas entidades do Sistema “S”?

Para evitar tal prática, faz-se necessário um estudo de “pesos” dos itens a serem contratados que reflita a real freqüência de utilização de um determinado bem ou serviço. Faz-se necessário, também, a eliminação de empresas que apresentem preços simbólicos, irrisórios ou inexecutáveis.

Em alguns casos, a licitação do tipo menor preço global pode parecer a mais confortável para o licitante, contudo, o futuro contratado, em tal tipo de licitação, pode vir a diluir os seus custos com maior flexibilidade, mediante incidência maior de descontos nos preços de itens do edital que lhe convém ou favorece. No entanto, o menor preço global puro, sem regra adicional,

não é a melhor forma de garantir o interesse da entidade na busca do menor preço. Pelo contrário, esse critério, não raro, permite a ocorrência do jogo de planilhas, principalmente nas relativas às obras e serviços de engenharia.

É possível que, se adotado o critério menor valor global simples, a prática do jogo de planilhas ocorra, também, na área de eventos, visto que, nesse caso, a experiência dos licitantes pode credenciá-los, pelo menos em tese, a manipular valores de itens mais e menos demandados.

## **15.** O que é BDI?

Na elaboração dos orçamentos de obras existem dois componentes que, juntos, determinam o seu preço final: os custos diretos e as Bonificações e Despesas Indiretas (BDI). O primeiro é determinado em função das especificações dos materiais e das normas de execução dos serviços constantes nos projetos, nos memoriais descritivos e no caderno de encargos. O segundo é um componente, uma taxa aplicada sobre o custo direto com vistas a contemplar as despesas indiretas e o lucro da construtora.

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



## **16.** Quais os custos que compõem o BDI, em contratações relativas a obras?

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

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

Ressalte-se que, para que a taxa de BDI adotada num orçamento possa ser efetivamente analisada, é importante que os contratantes exijam, já no edital da licitação, a apresentação de sua composição na proposta orçamentária, inclusive dividindo o BDI em materiais (insumos) e serviços quando a contratação dos dois itens for possível e resultar em maior economicidade para a entidade.

Compõem o Custo Direto (CD): custo direto dos serviços (associados aos aspectos físicos da obra, detalhados no projeto de engenharia, bem como ao modo de execução), mobilização e desmobiliza-

ção, canteiro (acampamento), administração local (médicos, vigias, contador, material de consumo, engenheiros, encarregados, placa da obra, equipamentos, veículos leves, alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, ferramentas, entre outros).

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

1. Despesas de Administração Central: significa o quanto do custo da estrutura administrativa é apropriado na obra.
2. Taxa de Despesas Financeiras: são gastos relacionados ao custo do capital decorrente da necessidade de financiamento exigida pelo fluxo de caixa da obra e ocorrem sempre que os desembolsos acumulados forem superiores às receitas acumuladas. A despesa financeira ocorre se a empresa precisa capitalizar no mercado financeiro para arcar com as despesas de determinado período. Se os pagamentos são imediatos, não se justifica incluir esse tipo de despesa no BDI, visto que a empresa não está financiando a obra.
3. Taxa de Riscos de Execução ou Reserva de Contingência: aplicada para empreitadas com o objetivo de cobrir incertezas decorrentes de omissão de serviços, quantitativos irrealistas ou insuficientes, projetos mal feitos, indefinidos etc.

A taxa de riscos é determinada em percentual sobre o custo direto da obra e depende de uma análise global do risco do empreendimento em termos orçamentários e não deve contemplar questões que podem ser previamente convencionadas no contrato ou ensejarem solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro, como a variação cambial e o seu seguro (hedge).

A fim de se resguardar de incidentes do empreendimento, o licitante pode firmar contrato de seguro, para de ser indenizado pela ocorrência de eventuais sinistros. Dessa forma, o seguro deve corresponder a objetos definidos da obra, pelos quais o empreendedor deseja ser ressarcido no caso de perdas, e pode abranger casos de roubo, furto, incêndio, perda de máquinas ou equipamentos, dentre outros aspectos das obras civis.

4. Tributos: os tributos que compõe o BDI são ISS, CPMF, PIS e COFINS. A CPMF não mais existe, porém para os pagamentos realizados até 2007 deve ser observado se foram feitos de acordo com a alíquota vigente à época.
5. Lucro: outro aspecto importante refere-se à bonificação. Diferentes órgãos determinam diferentes percentuais a serem aplicados no BDI.

Tão importante quanto estabelecer a composição do BDI é definir a base de incidência dos percentuais. Conforme entendimento da SFC/CGU, o percentual

da Administração Central, bem como do Seguro e das Garantias, incide sobre o Custo Direto. O percentual do Lucro e das Despesas Financeiras incide sobre a soma dos Custos Direto e Indireto, excetuando as próprias despesas financeiras, fiscais e o lucro. Os impostos (ISS, PIS, COFINS e CPMF, quando couber) incidem sobre o Preço de Venda.

### **17.** As entidades do Sistema "S" podem contratar empresas para prestação de serviços terceirizados na área-fim?

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

As contratações de terceirizados para a área-fim, geralmente levam à prática de subordinação, habitualidade, horário e salário, e podem gerar vínculos empregatícios, salvo no caso de trabalho temporário, acarretando ações trabalhistas.

A seguir, são apresentados alguns exemplos de situações que configuram o vínculo empregatício:

- se o serviço é prestado nas dependências da entidade do Sistema "S" e a empresa locadora não possui preposto no local para dirigir e fiscalizar o trabalho, deixando essas tarefas para os gerentes dessa entidade, haverá pessoalidade e subordinação direta entre os trabalhadores e essa entidade;

- quando o trabalhador terceirizado desenvolve suas atividades utilizando equipamentos e materiais de entidade do Sistema "S".

Cabe ressaltar que em qualquer forma de contratação de terceiros não poderá haver a subordinação direta (hierárquica), isto é, o tomador de serviços não poderá dar ordens aos empregados da contratada ou autônomo profissional. Além disso, o tomador de serviços, antes de realizar a contratação de empresa para prestação de serviços, deve exigir da contratada a comprovação de regularidade fiscal e encargos trabalhistas e previdenciários, com vistas a evitar que esse instrumento contratual seja considerado irregular.

Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância, de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

## **18.** Nas aquisições, locações e arrendamentos de imóveis pelas entidades do Sistema "S", o que deve ser observado em relação aos preços?

A aquisição, a locação ou o arrendamento de imóveis pelas entidades do Sistema "S" devem sempre ser precedidos de, no mínimo, duas avaliações

(sendo uma feita por órgão oficial da administração pública, como exemplo a Caixa), não obstante, conforme o Regulamento de Licitações e Contratos das entidades do Sistema "S", a licitação seja dispensável nesses casos.

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

## **19.** As entidades do Sistema "S" podem realizar despesas com serviços de buffet em eventos promovidos por elas?

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

despesas com buffet ocorridas em eventos que sejam considerados adequados devem ser avaliadas quanto ao custo per capita, devendo ser evitado o gasto desnecessário e excessivo neste tipo de despesa.

## **20.** Como devem ser as contratações de pessoas físicas e jurídicas para prestação de serviços profissionais de consultoria?

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

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

## **21.** As entidades do Sistema "S" que, por exigência regulamentar ou decisão gerencial, forem contratar serviços de auditoria independente devem

**exigir que os auditores sejam registrados no Cadastro Nacional de Auditores Independentes (CNAI)?**

Sim. Conforme as normas profissionais expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (NBC P nº 1 e Resolução CFC nº 1.019/2005) para a atuação na área de Auditoria Independente, é imprescindível o registro, o qual somente pode ser efetuado após aprovação do contador em exame de qualificação técnica. Tal prática contribui para a contratação de auditores que possuam a atualização e o aprimoramento técnico necessários. Além disso, o parecer emitido por contador não registrado no CNAI não é reconhecido como Parecer dos Auditores Independentes.

**22.** **As entidades do Sistema "S" podem contratar serviços de advocacia ou consultoria por inexigibilidade de licitação?**

Sim. Porém com estrita observância da natureza singular e da notória especialização, indispensáveis para se justificar esse tipo de contratação.

A contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização enquadra-se em caso de inexigibilidade, conforme recepcionado pelo Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) das entidades do Sistema "S". Tal Regulamento, todavia, define como de notória especialização o profissional cujo conceito em seu campo de atuação decorre de desempenho



anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados à sua atividade, permitindo inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado.

Ademais, as situações de inexigibilidade, segundo aquele normativo, devem, também, ser circunstanciadas com justificativas pelo órgão responsável, inclusive quanto ao preço, e ratificadas pela autoridade competente.

Assim, as contratações de serviços de advocacia ou consultoria sem licitação, mediante enquadramento por inexigibilidade previsto no Art. 10º do RLC, somente é possível desde que exaustivamente verificado o atendimento dos conceitos de serviço de natureza singular e de execução por profissional técnico especializado de notória especialização, concomitantemente.

### **23.** Os consultores contratados pelas entidades do Sistema "S" podem exercer atividades da área meio?

Não. A contratação de consultoria tem por objetivo o desenvolvimento de produtos que demandam do executor, além da sua normal especialização técnica e profissional, conhecimentos profundos na área de atuação. Assim, a contratação de consultores para a execução de serviços de apoio administrativo, descharacteriza o objetivo da contratação, tendo em vis-

ta que essas não se enquadram na modalidade de consultoria.

## **24.** É obrigatória a apresentação da declaração de bens e rendas dos integrantes do rol de responsáveis das entidades do Sistema "S" no processo de prestação de contas?

A Lei nº 8.730, de 10/11/1993, estabelece, em seu artigo 4º, a obrigatoriedade da apresentação da declaração de bens e rendas para todos os administradores ou responsáveis por bens e valores públicos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União, assim como toda pessoa que, por força da lei, estiver sujeita à prestação de contas.

Entretanto, no processo de contas, é obrigatória somente a apresentação de declaração da Unidade de Pessoal da entidade de que os responsáveis constantes do rol estão em dia com a exigência de apresentação de declaração de bens e rendas feita à Receita Federal do Brasil. A comprovação da entrega é verificada quando dos trabalhos realizados pela equipe de auditoria da SFC/CGU na unidade auditada.

A SFC/CGU, em face do que decidiu o Egrégio Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão 415/2000 – Primeira Câmara, tem realizado a verificação da entrega das declarações de bens e rendas pelos agentes públicos, mas não a regularidade e compatibilidade

de seu conteúdo, tudo em conformidade com o que foi prolatado pelo aludido Acórdão.

Importante trazer à colação o que dispõe o Decreto nº 5.483, de 30/06/2005, artigo 6º “Os órgãos de controle interno fiscalizarão o cumprimento da exigência de entrega das declarações regulamentadas por este Decreto, a ser realizado pelo serviço de pessoal competente.”

Ressalta-se a clareza do artigo 6º, o qual atribui aos órgãos de controle interno apenas a competência para fiscalizar o cumprimento da exigência da entrega das declarações, sem fazer qualquer menção às análises. É certo que os dispositivos acima transcritos se aplicam às declarações de bens e valores de que trata a Lei nº 8.429/92, e não às declarações de bens e rendas mencionadas na Lei nº 8.730/93 e na Instrução Normativa TCU nº 05/94. Entretanto, o artigo 7º do mesmo Decreto, assim dispôs: “A Controladoria-Geral da União, no âmbito do Poder Executivo Federal, poderá analisar, sempre que julgar necessário, a evolução patrimonial do agente público, a fim de verificar a compatibilidade desta com os recursos e disponibilidades que compõem o seu patrimônio, na forma prevista na Lei no 8.429, de 1992, observadas as disposições especiais da Lei no 8.730, de 10/11/1993. Parágrafo único. Verificada a incompatibilidade patrimonial, na forma estabelecida no caput, a Controladoria-Geral da União instaurará procedimento de sindicância patrimonial ou requisitará sua instauração ao órgão ou entidade competente.”

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

A contratação de pessoal pelas entidades do Sistema "S" deve obedecer aos princípios constitucionais, elencados no artigo 37, em especial os da isonomia, impessoalidade, legalidade e publicidade. Além disso, deve adotar como regra o recrutamento externo, baseado em critérios objetivos. O recrutamento interno deve ser evitado, porém pode ser aceito, desde que devidamente justificado.

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

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

As horas extras pagas com habitualidade podem gerar futuras ações trabalhistas contra as unidades do Sistema "S", uma vez que o adicional de hora extra, se pago com habitualidade, integra a remuneração-

base para os cálculos que são feitos sobre o salário, como FGTS, férias, 13º salário, indenização, aviso prévio, aviso prévio indenizado, descanso semanal remunerado.

Assim, a unidade deve implementar mecanismos gerenciais e/ou administrativos com o objetivo de evitar o pagamento de horas extraordinárias quando verificar que as horas extras estão sendo utilizadas para aumentar salário. Providências como implantação de banco de horas e rotinas de controle diário de horas trabalhadas podem evitar despesas desnecessárias para as entidades, como pagamento de valores resultantes de ações judiciais.

## **27.** Como funciona o banco de horas?

Tal instituto consiste na dispensa do acréscimo de salário se, por força de acordo ou convenção coletiva de trabalho, o excesso de horas em um dia for compensado pela correspondente diminuição em outro dia, de maneira que não exceda, no período máximo de cento e vinte dias, à soma das jornadas semanais de trabalho previstas, nem seja ultrapassado o limite máximo de dez horas diárias.

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

Sim. Porém, as transferências definitivas só são aceitas se o empregado requisitado for incorporado no mesmo cargo e para exercer as mesmas atividades para as quais foi submetido a processo seletivo em sua unidade de origem, uma vez que não é razoável submetê-lo a novo processo para o exercício do mesmo cargo e atividades dentro do mesmo Sistema.

A incorporação em cargo diverso daquele para o qual o empregado foi selecionado na origem, configura nova contratação sem amparo nos normativos vigentes, violando-se, assim, os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e isonomia a que estão submetidos os Serviços Sociais Autônomos. Portanto, nessa hipótese, haveria necessidade de que os requisitados se submetessem a um novo processo seletivo.

São consideradas regulares as transferências, desde que, para o mesmo cargo e sem a extinção do vínculo empregatício, ou seja, sem a cessação no contrato de trabalho do empregado na unidade de origem. A transferência deverá ocorrer em cargo de atribuições equivalentes, sem que ocorra ascensão funcional imediata e desde que não haja rescisão contratual na origem. A demissão na entidade de origem configura desvinculação empregatícia e uma nova admissão, devendo, pois, ser aplicado processo de seleção de pessoal.

**29.** Em caso de demissão de empregados, em que situação é devido o pagamento de verbas indenizatórias referentes a aviso prévio e multa de 40% sobre o FGTS?

O pagamento dessas verbas indenizatórias é devido apenas nos casos de demissão sem justa causa. Caso o desligamento seja por justa causa ou por iniciativa do empregado, fica descaracterizada a obrigatoriedade do pagamento dessas verbas indenizatórias.

Portanto, é importante verificar se a demissão sem justa causa é de interesse da entidade, sendo motivada, por exemplo, por revisões e melhorias de processos de trabalho, com vistas à redução de custos. Realização de acordos “informais” para a efetivação de demissões “sem justa causa” pode constituir-se em prática ilícita e antieconômica, pois sujeitam a entidade aos pagamentos comandados pela legislação trabalhista.

**30.** Caso as entidades do Sistema “S” possuam um sistema de previdência complementar, como deverá ser a contribuição do patrocinador?

A Lei Complementar nº 108, de 29/05/2001, limitou a contribuição normal do patrocinador para plano de benefícios em valor que não exceda a contribuição do participante. É inquestionável que os entes do Sistema “S”, como entidades jurídicas de direito privado, ge-

ridas com recursos públicos, por analogia, estão sob a égide dos citados dispositivos legais, e, portanto, obrigados a adequar as suas contribuições, às entidades de previdência privada, aos limites de paridade fixados em lei, ou seja, de 1/1 (um por um). A entidade de previdência complementar não pode, em hipótese alguma, assumir o ônus total da contribuição nem exceder a parcela de contribuição do participante.

**31.** As entidades do Sistema "S" devem obedecer ao limite remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI da Constituição Federal de 1988?

Não. As entidades do Sistema "S" estão desobrigadas da obediência aos parâmetros estabelecidos para a Administração Pública. Contudo, por gerir recursos de natureza parafiscal, essas estão sujeitas à observância dos princípios da moralidade e da economicidade, além da compatibilidade e da razoabilidade da remuneração dos dirigentes com as atividades desenvolvidas, devendo ter, como balizadores, os salários praticados pelo mercado para cargos com atribuições semelhantes na iniciativa privada, no serviço público e entre as diversas entidades do Sistema "S".

**32.** As entidades do Sistema "S" podem firmar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres para execução de atividades fora da finalidade da entidade?



Não. Ao firmarem convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, inclusive com as Federações e Confederações, as entidades do Sistema "S" devem definir objetos que guardem correlação com suas funções regimentais de forma a evitar o desvio de finalidade.

As despesas decorrentes desses instrumentos realizadas de forma conjunta com outras entidades devem ser executadas exclusivamente quando ficar demonstrado o atendimento relativo à comprovação do enquadramento do objeto entre os objetivos da entidade.

### **33.** O que deve ser observado na celebração de convênios, acordos, e/ou ajustes entre as entidades do Sistema "S" e as Federações?

Os objetivos previstos nesses instrumentos devem ser comuns às partes envolvidas e não privilegiar os interesses de um partícipe em detrimento dos interesses dos demais. Nesse sentido, o rateio dos custos de convênios e acordos, deve respeitar o critério da proporcionalidade entre os dispêndios e os benefícios de cada entidade. Devem ser avaliados, também, os objetos dos instrumentos e os possíveis resultados a serem atingidos, de forma a apresentar elementos que atendam aos objetivos da entidade.

Quanto à normatização de convênios, acordos e/ou ajustes celebrados entre as entidades do Sistema "S" e as Federações ou outros entes, é necessário observar a linha orientativa e as normas vigentes na Adminis-

tração Pública Federal que regulamentam o objeto, o plano de trabalho, os percentuais de participação, a abertura de conta específica e a prestação de contas, entre outros assuntos.

**34.** As entidades do Sistema "S" devem possuir controle de utilização dos seus meios de transporte?

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

**35.** As entidades do Sistema "S" devem identificar os veículos de serviço, inclusive os de uso dos dirigentes, com as suas siglas ou logotipos?

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



## **Glossário**



**Atividade-Meio:**

a descentralização de atividades, somente poderá ocorrer nas atividades auxiliares a sua atividade principal. São exemplos de atividades auxiliares: manutenção, restaurante, limpeza, segurança, administração, etc.

**Banco de Horas:**

sistema que permite a troca do pagamento em dinheiro das horas extras trabalhadas por uma compensação com folgas. Assim, o empregado vai "depositando" horas extras no banco, como créditos para depois "sacar" estas horas e usá-las como folga. Deste modo, se ele depositou 40 (quarenta) horas no banco, por exemplo, poderá compensar estas horas tirando uma semana a mais de férias.

**BDI - Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas:**

é o percentual correspondente às despesas indiretas e ao lucro que, aplicada ao custo direto de um empreendimento (materiais, mão-de-obra, equipamentos), eleva-o a seu valor final.

**Confederação:**

agrupamento de federações profissionais para a defesa de interesses comuns.

### **Contribuição Parafiscal:**

é um tributo incluído na espécie tributária denominada contribuição especial. Sua arrecadação é destinada ao custeio de atividade paraestatal, ou seja, atividades exercidas por entidades privadas, mas com conotação social ou de interesse público.

### **Despesas Indiretas:**

compreendem, preponderantemente, os valores relativos aos gastos apropriáveis indiretamente às áreas meio da entidade. Devem ser rateadas por meio de critérios adequados.

Entidade Fechada de Previdência Privada: trata-se de uma instituição sem fins lucrativos que administra os planos de previdência de uma determinada sociedade, chamada de patrocinadora, normalmente uma empresa pública ou privada, pelos chamados fundos de pensão. O que a caracteriza como “entidade fechada” é o fato de atender exclusivamente aos empregados de suas patrocinadoras. São fiscalizadas pela SPC – Secretaria de Previdência Complementar do MPS – Ministério da Previdência Social.

### **Entidade Fechada de Previdência Privada:**

trata-se de uma instituição sem fins lucrativos que administra os planos de previdência de uma determinada sociedade, chamada de patrocinadora, normalmente uma empresa pública ou privada, pelos chamados fundos de pensão. O que a caracteriza como “entidade fechada” é o fato de atender exclusivamente aos empregados de suas patrocinadoras. São fiscalizadas

pela SPC – Secretaria de Previdência Complementar do MPS – Ministério da Previdência Social.

**Entidade Paraestatal:**

peças jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que exercem atividades de interesse público, mas não exclusivas de Estado, recebendo fomento do Poder Público, e que não integram a Administração Pública, em sentido formal.

**Federação:**

reunião de grupos profissionais, esportivos, religiosos, sindicais ou outros de caráter definido, para defender e promover objetivos comuns.

**Fundo de Pensão:**

é um fundo de investimento sem fins lucrativos, sendo geralmente oferecido pelas empresas aos empregados, com a intenção de complementar a aposentadoria obtida junto à previdência social.

**Habitualidade:**

caracteriza-se pela apresentação do empregado para o trabalho, diariamente ou, no mínimo, 3 (três) vezes por semana.

**Pessoalidade:**

decorre da subordinação onde a prestação de trabalho é intuitu personae. Na contratação de empresa, de Personalidade Jurídica - PJ, não há diretamente a pessoalidade, porque tem-se a opção de contratar empre-



gados para prestarem o serviço junto ao tomador. Já na contratação de Profissionais Autônomos - PF, muito embora seja ele quem deverá executar o serviço, deve-se tomar o cuidado para que não ocorra a subordinação, a habitualidade e a pessoalidade, elementos esses que poderão caracterizar a relação de emprego.

### **Licitação Deserta:**

licitação que não pode ser concluída em virtude da ausência de licitantes.

### **Licitação Fracassada:**

licitação que não pode ser concluída porque os licitantes foram inabilitados ou tiveram suas propostas desclassificadas.

### **Mobilização e Desmobilização:**

é o conjunto de providências e operações que o executor dos serviços tem que efetivar para transportar pessoal e equipamentos até o local da obra e, ao final dos trabalhos, retorná-los para o ponto de origem.

### **Patrocinador:**

é a pessoa jurídica que assume a responsabilidade financeira por contribuir para um regime de previdência complementar, em nome de seus empregados.

### **Preço Inexequível:**

aquele que não venha a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove

que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.

### **Previdência Complementar:**

também chamada de previdência privada, é uma forma de seguro contratado para garantir uma renda ao empregado ou seu beneficiário. Os valores do prêmio são aplicados pela entidade gestora que, com base em cálculos atuariais, determina o valor do benefício. No Brasil pode ser do tipo aberta ou fechada.

### **Rol de Responsáveis:**

lista de pessoas responsáveis por atos de gestão.

### **Serviço Social Autônomo:**

são entes instituídos por lei, com personalidade jurídica de direito privado, com a finalidade de ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, mantidos por contribuições parafiscais compulsórias incidentes sobre o montante da remuneração paga aos empregados dos estabelecimentos comerciais, industriais, de transportes rodoviários, etc. Os Serviços Sociais Autônomos, como entes de cooperação, do gênero paraestatal, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados aos órgãos estatais relacionados com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção.

### **Sistema “S”:**

expressão utilizada para identificar o conjunto de entidades paraestatais, atualmente constituído pelas seguintes instituições:

- Serviço Social da Indústria – SESI;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI;
- Serviço Social do Comércio – SESC;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC;
- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR;
- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT;
- Serviço Social do Transporte – SEST;
- Serviço Social do Cooperativismo – SESCOOP;
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE;
- Agência de Promoção de Exportações – APEX - Brasil;
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.

**Termo de Cooperação Técnica:**

instrumento legal que formaliza a execução de atividades em parceria entre a unidade de conservação e demais órgãos públicos (federais, estaduais ou municipais), organizações não-governamentais ou entidades particulares. Este mecanismo de parceria, bem como os convênios, possibilita a realização de ações de interesse comum e coincidentes entre os participantes. A única diferença entre um convênio e um termo de cooperação técnica é que o primeiro possibilita o repasse de recursos financeiros para a obtenção dos resultados acordados entre as partes, enquanto o segundo, Termo de Cooperação Técnica, não prevê este tipo de repasse.

Conheça mais sobre a CGU  
[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)

Controladoria-Geral  
da União

