



## TC 025.996/2014-2

**Natureza:** Prestação de contas. Exercício 2013 (Recurso de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ)

**Recorrentes:** Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro - Sebrae/RJ (CNPJ 29.737.103/0001-10), Armando Augusto Clemente (CPF 296.963.057-53); Cezar Rogelio Vasquez (CPF 634.063.907-06); Evandro Peçanha Alves (CPF 036.415.207-97)

**Advogado:** Gabriel Nunes Portella Nunes Pinto Bravo – OAB/RJ 136.546 (procurações: peças 20 a 24)

**Sumário:** Prestação de Contas. Impropriedades. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Alegações insuficientes para elidir as constatações que deram origem às ressalvas nas contas. Negativa de provimento.

## HISTÓRICO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interposto pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro - Sebrae/RJ, Armando Augusto Clemente, Cezar Rogelio Vasquez e Evandro Peçanha Alves (peça 41) contra o Acórdão 6168/2015-1ª Câmara (peça 13) – confirmado pelo Acórdão 1823/2016-1ª Câmara (peça 27).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de 1ª Câmara, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU, e de acordo com os pareceres emitidos nos autos (peças 9 a 12), em:

a) julgar regulares, com ressalva, as contas dos Srs. Cezar Rogelio Vasquez, Evandro Peçanha Alves, e Armando Augusto Clemente, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação;

b) julgar regulares as contas dos Srs. Alberto Werneck de Figueiredo; Angela Maria Machado da Costa; Angelo Luiz Monteiro de Barros; Antenor Gomes de Barros Leal Filho; Antonio Mello Alvarenga Neto; Carlos Alberto da Silva; Carlos Eduardo Dair Coutinho; Dulce Angela Procópio de Carvalho; Dário Castro de Araújo; Fabio de Andrade Ferreira Braga; Getulio Neri Palhado Freire; José Domingos Correa Martins; José Domingos Vargas; Julio Cesar Carmo Bueno; Jésus Mendes Costa; Katia Regina A Carvalho da Silva; Luiz Chor; Luiz César de Souza Caetano Alves; Marcelo Amaral Haddad; Marta Maria Ferreira Arakaki; Nelma Souza Tavares; Olavo Egydio Monteiro de Carvalho; Orlando Santos Diniz; Paulo Alcantara Gomes; Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim; Paulo Gonzaga; Reinaldo Kazufumi Yokoyama; Rodolfo Tavares; Sergio Arthur Ferreira Alves; Sergio José Sales Marinho; Wagner Julio Reis Ferreira, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, dando-lhes quitação plena;

c) adotar as demais medidas propostas, segundo os pareceres, conforme item 1.7 deste acórdão.



(...)

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.7.1 Dar ciência ao Sebrae/RJ das seguintes impropriedades:

1.7.1.1 o rol de responsáveis não contém as seguintes informações de que trata o art. 11 da IN-TCU 63/2010: data de publicação no DOU ou em meio de divulgação pertinente dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração dos responsáveis (inciso IV), e respectivos endereços de correio eletrônico (inciso VI);

1.7.1.2 ausência de detalhamento físico e orçamentário na formalização das transferências concedidas, contrariamente à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do teor do Acórdão 1.087/2009-TCU-Plenário, item 1.6.1, alínea “b”;

1.7.2 **Recomendar** ao Sebrae/RJ que, relativamente à seleção de pessoal, inclua, nos editais e comunicados publicados em jornais diários de grande circulação, informações quanto à unidade demandante, os cargos disponíveis, o número de vagas ofertadas, o período de inscrição, os requisitos para a investidura no cargo pretendido e as demais orientações relativas ao processo seletivo, e também faça constar dos comunicados relativos aos processos seletivos constantes do *site* da entidade as seguintes informações, caso ainda não existam:

1.7.2.1 a relação dos processos seletivos abertos, em andamento (com inscrições encerradas) e concluídos;

1.7.2.2 as informações relativas ao cargo a ser ocupado, tais como requisitos (idade mínima, escolaridade, experiência profissional, conhecimentos específicos), salário e remuneração (e não a faixa salarial), local de trabalho, horário de trabalho e número de vagas, tipo de contratação (contratação efetiva, por prazo determinado ou formação de cadastro de reserva) e síntese das atividades a serem desenvolvidas;

1.7.2.3 o local de entrega da ficha de inscrição e do currículo padronizado, na hipótese de o candidato não ter como se inscrever pela internet;

1.7.2.4 as fases do processo seletivo, indicando o conteúdo programático, as atividades, tarefas e projetos que serão avaliados/pontuados (análise curricular, prova de conhecimentos, prova prática, dinâmica de grupo e/ou entrevista técnica);

1.7.2.5 o local e a data de realização das provas, se for o caso;

1.7.2.6 os resultados de todas as fases do processo seletivo, contendo, quando for o caso, o nome dos candidatos inscritos, aprovados e reprovados, e a classificação final;

1.7.2.7 o prazo de validade e cronograma do processo seletivo;

1.7.2.8 os requisitos para a contratação;

1.7.2.9 o prazo para interposição de recurso em todas as fases do processo seletivo;

1.7.2.10 informações suficientes e satisfatórias sobre a reserva de empregos para pessoas com deficiência e reabilitados, conforme previsto no item 3.3 da NA/106-98/RH e no art. 93 da Lei 8.213/1991, de modo a dar cumprimento aos referidos dispositivos e aos princípios da legalidade e da isonomia;

1.7.3 comunicar à Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU/RJ), com orientação no sentido de que, nas futuras auditorias de gestão a serem realizadas no Sebrae/RJ, deverá ser emitido, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “b” da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, inciso II, do Regimento Interno do TCU, parecer pela irregularidade das contas dos responsáveis que não observarem a determinação de que trata a alínea “b” do subitem 1.6.1 do Acórdão 1.087/2009-TCU-Plenário;

1.7.4 dar ciência desta deliberação ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro (Sebrae/RJ) e ao Departamento Nacional do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae Nacional).

## FUNDAMENTOS DA DECISÃO

2. Trata-se da prestação de contas anual do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Rio de Janeiro – Sebrae/RJ, relativas ao exercício de 2013.



2.1. Após examinar a gestão dos responsáveis, a Controladoria-Geral da União no Estado do Rio de Janeiro emitiu Certificado de Auditoria concluindo pela regularidade das contas dos responsáveis (peça 6), posicionamento corroborado pelo Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 7).

2.2. No âmbito dessa Corte de Contas, o auditor da Secex-RJ propôs o julgamento pela regularidade com ressalva as contas dos membros da Diretoria Executiva do Sebrae/RJ, Srs. Cezar Rogelio Vasquez, Evandro Peçanha Alves, e Armando Augusto Clemente, em razão da ausência de detalhamento físico e orçamentário na formalização das transferências concedidas, contrariamente à jurisprudência deste Tribunal, e regulares as contas dos demais responsáveis (peça 9).

2.3. Além disso, sugeriu, entre outras medidas, recomendar ao Sebrae/RJ que inclua, nos editais e comunicados publicados em jornais diários de grande circulação, diversas informações relevantes para os interessados em participar dos processos de seleção de pessoal promovidos pela entidade (peça 9, p. 10-11).

2.4. As contas então foram julgadas regulares com ressalva, apontando-se como impropriedades: a) o rol de responsáveis não contém as seguintes informações de que trata o art. 11 da IN-TCU 63/2010: data de publicação no DOU ou em meio de divulgação pertinente dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração dos responsáveis (inciso IV), e respectivos endereços de correio eletrônico (inciso VI); b) ausência de detalhamento físico e orçamentário na formalização das transferências concedidas, contrariamente à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do teor do Acórdão 1.087/2009-TCU-Plenário, item 1.6.1, alínea “b”.

2.5. Também foram expedidas recomendações relativas à publicidade na seleção de pessoal promovida pelo Sebrae/RJ.

2.6. Os recorrentes insurgem-se tanto contra as ressalvas às contas, quanto contra as recomendações expedidas por este Tribunal.

2.7. Consabidamente, “as recomendações e alertas feitos pelo TCU, diferentemente das determinações, não possuem caráter cogente” (Acórdão 2721/2011-1ª Câmara). Assim, “a implementação das recomendações expedidas pelo Tribunal é da estrita conveniência dos órgãos e das entidades, cabendo a eles avaliar a pertinência das providências sugeridas, uma vez que estas se constituem em oportunidades de melhoria da atuação governamental. Ao contrário, as determinações têm natureza cogente e são de cumprimento obrigatório pelos jurisdicionados” (Acórdão 3130/2013-Plenário).

2.8. Com efeito, “se os atos fiscalizados forem de natureza discricionária, praticados de forma motivada e visando satisfazer o interesse público, a atuação do TCU limita-se à emissão de recomendações. Não se conhece, por meio de decisão monocrática do relator, de recurso contra recomendação, por não haver sucumbência” (Acórdão 1159/2014-Plenário).

2.9. Nesse sentido, “as recomendações formuladas pelo Tribunal não têm caráter vinculativo, sendo, portanto, irrecorríveis, pois não impõem qualquer sucumbência aos seus destinatários” (Acórdão 414/2010-Plenário). No mesmo sentido, tem-se que “as recomendações formuladas pelo TCU têm caráter colaborativo e não coercitivo, respeitando-se ao jurisdicionado avaliar a oportunidade e a conveniência de adotá-las, razão pela qual não cabe recurso contra recomendação expedida pelo TCU” (Acórdão 1265/2014 - 2ª Câmara).

2.10. Não obstante tais considerações, e em homenagem à ampla defesa, serão analisadas inclusive as alegações relativas às recomendações constantes dos itens 1.7.1 e 1.7.2 do acórdão recorrido.

### **ADMISSIBILIDADE**

3. No exame preliminar de admissibilidade à peça 43 concluiu-se pelo conhecimento do recurso – exceto quanto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio de Janeiro - Sebrae/RJ, “por inexistência de interesse recursal, haja vista o Acórdão 6.168/2015-Primeira Câmara

não lhe ter impingido sucumbência” –, suspendendo-se os efeitos da alínea “a” do Acórdão 6.168/2015-Primeira Câmara em relação aos demais recorrentes.

3.1. Entretanto, no despacho à peça 47, o Relator *ad quem* entendeu ser admissível o recurso inclusive com relação ao Sebrae/RJ, “ante a especificidade de sua natureza e tratarem os itens contestados de procedimentos envolvendo a gestão das áreas financeira e de pessoal da entidade”.

## MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se resta justificada a ausência de endereços de e-mail dos responsáveis no relatório de gestão da entidade (item 5);

b) se procede a alegação de que, por ser entidade privada, não seria exigível a divulgação dos atos formais de nomeação/designação/exoneração dos responsáveis pela gestão da entidade (item 6);

c) se o fato de a entidade ter adotado providências constitui razão para suprimir a ressalva nas contas dos responsáveis pela entidade (item 7);

d) se o julgamento do RE 789.874/DF pelo STF justifica a supressão das recomendações relativas a contratação de pessoal pelo Sebrae (item 8).

### 5. Rol de responsáveis – ausência de endereço de e-mail dos responsáveis

5.1. Os recorrentes alegam que a ausência dos endereços de e-mail dos responsáveis não poderia ser imputada ao Sebrae/RJ, na medida em que se relatório de gestão seguiu o modelo aprovado pelo Sebrae/Nacional. Nesse sentido, aduzem que:

a) o modelo do relatório de gestão utilizados pelos Sebrae estaduais foi definido nacionalmente entre Sebrae Nacional e a Controladoria Geral da União – CGU; (peça 41, p. 2)

b) ao validar o modelo de relatório de gestão do Sistema Sebrae, a CGU observou o atendimento às determinações do TCU, inclusive no que se refere às instruções normativas; (peça 41, p. 3)

c) as unidades estaduais pressupõem que se alguma informação existe ou inexistente no relatório de gestão, como no caso dos e-mails dos dirigentes, possui o aval conjunto do Sebrae Nacional e da CGU; (peça 41, p. 3)

d) os e-mails dos dirigentes não foram informados tão somente pelo fato de o modelo de relatório – validado pela CGU – não requerer essa informação; (peça 41, p. 3)

e) assim, tal impropriedade não poderia ser imputada ao Sebrae/RJ. (peça 41, p. 3)

#### Análise

5.2. A alegação diz respeito à seguinte ressalva nas contas:

**1.7.1.1 o rol de responsáveis não contém as seguintes informações** de que trata o art. 11 da IN-TCU 63/2010: data de publicação no DOU ou em meio de divulgação pertinente dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração dos responsáveis (inciso IV), e **respectivos endereços de correio eletrônico** (inciso VI); (g.n.)

5.3. Tal impropriedade foi constatada na instrução das contas já neste Tribunal, à peça 9, p. 3:

16. Com referência ao rol de responsáveis presente à peça 2, observa-se não conter as seguintes informações de que trata o art. 11 da IN-TCU 63/2010: data de publicação no DOU ou em meio de divulgação pertinente dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração (inciso IV), e endereço de correio eletrônico (inciso VI). Em conformidade com o disposto no art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, deverá ser dada ciência ao Sebrae/RJ dessa impropriedade atinente à composição formal das contas.

5.4. Nesse ponto, os recorrentes alegam a existência de e-mails que comprovariam que o modelo do relatório de gestão utilizado pelos Sebrae estaduais foi definido nacionalmente entre o Sebrae Nacional e a CGU e que esta, ao validar o modelo, presumivelmente o fez atendendo às



determinações deste Tribunal. Entretanto, além de não apresentar o modelo do relatório aprovado, tem-se que, ainda que a mensagem eletrônica em questão fosse meio de comprovação idônea de que a CGU chancelou a omissão identificada por este Tribunal, tal fato não eximiria o Sebrae/RJ de cumprir a IN-TCU 63/2010.

5.5. Assim, uma vez que havia normativo exigindo expressamente que constasse no rol de responsáveis os endereços eletrônicos dos dirigentes, a alegação de que o modelo de prestação de contas foi elaborado pelo Sebrae-Nacional, ainda que com a chancela da CGU, não constitui razão idônea para se ter por elidida a impropriedade, justificando-se a ressalva das contas.

5.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## **6. Rol de responsáveis – ausência de divulgação dos atos formais de nomeação/designação/exoneração**

6.1. Os recorrentes alegam que, por ser entidade privada, não seria exigível a divulgação dos atos formais de nomeação/designação/exoneração dos responsáveis pela gestão da entidade. Nesse sentido, aduzem que:

a) a divulgação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração dos responsáveis (inciso IV do artigo 11 da IN-TCU 63/2010) não seria exigível, pois o Sebrae/RJ é uma entidade privada, de modo que não há publicação ou divulgação da nomeação de seus dirigentes; (peça 41, p. 3)

b) a Diretoria Executiva do Sebrae/RJ é eleita pelo Conselho Deliberativo Estadual em reunião designada para esta finalidade; (peça 41, p. 3)

c) já os conselheiros das entidades que compõe o Conselho Deliberativo são indicados pelas respectivas entidades; (peça 41, p. 3)

d) todos são formalmente empossados nos respectivos cargos, mediante termo de posse, devidamente assinado pelo empossado e pelo presidente do Conselho Deliberativo; (peça 41, p. 3)

e) neste sentido, o ato formal é a posse, na forma do Estatuto Social e da Lei Civil, que se encontra devidamente informada no relatório de gestão; (peça 41, p. 3)

f) a posse dos Dirigentes, entretanto, se “torna pública” com o registro do termo de posse no Registro Civil de Pessoas Jurídicas; (peça 41, p. 3)

### **Análise**

6.1. Sobre a alegação de que o Sebrae constitui entidade privada, não havendo por isso publicação ou divulgação da nomeação de seus dirigentes, tem-se que, “embora as entidades integrantes do Sistema S tenham natureza jurídica de direito privado, estão sujeitas à observância de princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública, por gerirem recursos de natureza pública” (Acórdão 1584/2016-Plenário); ou ainda: “Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinadas ao atendimento de fins de interesse público” (Acórdão 2079/2015-Plenário).

6.2. Vencido esse ponto, os recorrentes alegam que o modelo aprovado pelo Sebrae Nacional também não exigia a informação relativa à divulgação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração dos responsáveis.

6.3. Novamente, reafirme-se que, uma vez que havia normativo expresso exigindo que constasse o meio de divulgação de nomeação/designação/exoneração dos dirigentes, que no caso concreto seria o registro do termo de posse no Registro Civil de pessoas jurídicas conforme afirmado, a alegação de que o modelo de prestação de contas foi elaborado pelo Sebrae-Nacional, ainda que com a chancela da CGU, não constitui razão idônea para se ter por elidida a impropriedade.

6.4. Ademais, deve-se observar que a IN-TCU n. 63/2010 não exigia qualquer forma específica de divulgação dos referidos atos formais, mas tão somente que estivesse mencionada a informação a respeito da divulgação. Ausente tal informação, permanece a ressalva das contas.



6.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## 7. Convênios

7.1. Os recorrentes alegam que adotaram as providências pertinentes, não havendo razão para ressalva das contas. Nesse sentido, aduzem que:

a) o Sebrae/RJ e Sebrae/MG recorreram do Acórdão 1087/2009 (TC 026.471/2008-4), alegando sua inaplicabilidade para esses Sebrae/UF uma vez que a norma de convênios, a IN 41/2000, não era a utilizada por estes Estados; (peça 41, p. 6)

b) o julgamento do recurso somente ocorreu em 21/3/2012, por meio do Acórdão 664/2012-Plenário, no qual se concluiu que as entidades (Sebrae/RJ e Sebrae/MG) estavam sujeitas às determinações nele constantes; (peça 41, p. 6)

c) como todas recomendações tinham por foco a IN 41, o Sebrae/RJ teve que constituir um grupo de trabalho específico, com a finalidade de adaptar as recomendações realizadas pelo Acórdão 1087/2009 à sua realidade, visto que não utilizava essa norma; (peça 41, p. 7)

d) dessa maneira, é de se esperar que a entidade precise de um tempo razoável para cumprir e adaptar sua norma a todas as 23 recomendações feitas por essa Corte; (peça 41, p. 7)

e) o próprio relatório da CGU reconhece que no início de 2013 a instituição alterou sua norma para atender as determinações do TCU; (peça 41, p. 7)

f) nesse diapasão, ao se omitir com relação a esse ponto fundamental, o acórdão recorrido realiza injusta ressalva nas contas dos Diretores, que alteraram a norma para cumprir as recomendações; (peça 41, p. 7)

g) é a primeira vez que o TCU examina a norma de convênios do Sebrae/RJ, tendo a CGU constatado que a entidade alterou sua norma, conforme determinado no Acórdão 664/2012-Plenário; (peça 41, p. 7)

h) inexistente impropriedade ou falta de natureza formal que justifique a ressalva nas contas dos Diretores do Sebrae/RJ, que tomaram todas as medidas para adequar as regras da entidade às determinações contidas no Acórdão 1087/2009; (peça 41, p. 8)

i) o próprio artigo 18 da Lei 8.443/1992 impõe ao TCU, quando julgar as contas regulares com ressalva, que faça as determinações cabíveis à correção das impropriedades ou faltas identificadas; (peça 41, p. 8)

j) como jamais tinha analisado as normas do Sebrae/RJ, e quando analisou a própria CGU reconheceu as mudanças realizadas pela entidade, o TCU limitou-se a recomendar o cumprimento do que a entidade já vinha fazendo; (peça 41, p. 8)

k) assim, nenhuma recomendação seria cabível, mas tão somente um alerta, sem jamais ensejar a ressalva nas contas dos Diretores e da entidade. (peça 41, p. 8)

### Análise

7.2. A alegação diz respeito à seguinte impropriedade que constou como ressalva às contas: “ausência de detalhamento físico e orçamentário na formalização das transferências concedidas, contrariamente à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do teor do Acórdão 1.087/2009-TCU-Plenário, item 1.6.1, alínea ‘b’”.

7.3. Conforme apontado pelos recorrentes, contra a mencionada decisão foi interposto pedido de reexame, apreciado mediante o Acórdão 664/2012-Plenário, em cujo relatório o então gerente da respectiva divisão da Serur aduziu que “o fiel cumprimento [pelos Sebrae regionais] das determinações dirigidas no item 1.6 ao Sebrae Nacional se mostra imprescindível para a observância de princípios constitucionais a que as entidades do sistema S estão obrigadas, tais como os princípios da razoabilidade e da eficiência”, sendo que, “nesse contexto, seria ineficaz determinar tais medidas ao Sebrae Nacional e entender que os regionais não estaria sujeitos a observá-las”. Acrescentou que:

13. A alegada autonomia normativa dos regionais não invalida o teor dessas orientações, aliás é até desejável que elas sejam adaptadas às particularidades de cada regional, contudo, sem perder sua

essência, que reside na fiel observância de princípios constitucionais a que estão sujeitas as entidades do sistema S. O fato de as determinações indicarem expressamente a IN 41/00 do Sebrae Nacional não desnatura essa essência; se o regional tem um normativo próprio, também estará sujeito a observar as linhas mestras ali estabelecidas. (...)

7.4. E no voto condutor da decisão, a Relatora aduziu:

11. Penso que os argumentos oferecidos pelos recorrentes não possuem força suficiente para se alterar o teor da referida determinação, em virtude das seguintes razões:

11.1. estes autos versam sobre relatório consolidado de auditoria, na modalidade de fiscalização de orientação centralizada (FOC), e sua execução contou com a participação de seis secretarias deste Tribunal, sendo examinados convênios executados pelos Sebrae AL, ES, MG, RJ e SP, além do Sebrae/Nacional, ou seja, este processo contemplou convênios executados pelos três recorrentes;

11.2. na linha do que prescreve o art. 9º, XI, do Estatuto Social do Sebrae, a autonomia dos Sebrae/UF não é ilimitada, já que só é legítima enquanto não conflitante com os regramentos normativos do Sebrae/Nacional; acrescente que foi apontado pela auditoria que, de forma geral, os Departamentos Regionais do Sebrae utilizam a legislação do Departamento Nacional;

11.3. ante a fragilidade registrada no item 8.1 e a necessidade de resguardar o interesse público, foi legítima e necessária a intervenção deste Tribunal, nos moldes do item recorrido.

7.5. Ademais, o Acórdão 664/2012-Plenário foi prolatado em 21/3/2012, não se revelando procedente a alegação de que não houve tempo hábil para que o Sebrae/RJ se adequasse à determinação.

7.6. Dentro desse contexto, mostra-se improcedente a alegação de que a ressalva seria injusta, porquanto o alegado reconhecimento pela CGU de que o Sebrae/RJ alterou sua norma para atender às determinações do TCU não infirma a própria constatação da CGU que motivou a ressalva (peça 5, p. 22):

Verificamos nos convênios analisados (03, 05, 62/2013), que não há demonstrações dos custos de cada item que compõe o objeto, totalizando o valor dos convênios firmados. Não foram identificados nos planos de trabalho destes convênios, tampouco nos respectivos projetos, os detalhamentos dos gastos previstos, como, por exemplo, pagamento de pessoal, auxílio transporte, vale refeição, encargos trabalhistas e tributários, entre outros. Também não está especificada a quantidade de profissionais a serem contratados em cada região, bem como a formação destes profissionais.

Entretanto, verificamos que, de acordo com a Instrução Normativa de Procedimento (INPJ 01/2008), de 27/06/2008, o modelo do Anexo 1 do Plano de Trabalho do Projeto prevê a elaboração de quadro contendo o Plano de Aplicação de Recursos, por natureza da despesa, bem como está prevista a elaboração de cronograma físico financeiro. Já a INPJ 01/2008, de 11/03/2013, prevê a existência de “Orçamento detalhado em planilha de quantitativos e custo unitário e total”.

Há que se observar que o Parágrafo Terceiro do Convênio 05/2013 informa que “As etapas de execução, a quantificação das metas, o cronograma físico-financeiro e o plano de aplicação de recursos constam detalhadamente no Plano de Trabalho” e, conforme análise efetuada, tal fato não foi comprovado.

7.7. Tal ponto foi destacado pela Unidade Técnica deste Tribunal (peça 9, p. 6-7):

VII – Avaliação das Transferências Voluntárias

32. O Controle Interno informa que no exercício de 2013 o Sebrae/RJ celebrou 25 convênios, no valor total de R\$ 25.185.892,65. Foram selecionados para análise três convênios, que somados alcançaram o valor de R\$ 15.079.952,00, ou 59,87% do valor total dos convênios celebrados no exercício. Na amostra selecionada foram observadas algumas falhas, como a ausência de apresentação de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários a fim de justificar os valores propostos. Alguns convênios também não possuem o devido detalhamento das atividades a serem desenvolvidas, conforme já havia sido apontado no Relatório de Auditoria da CGU no exercício anterior - 201317188, tendo na ocasião sido feitas recomendações ao Sebrae/RJ para que aprimorasse os instrumentos de convênio, com clara identificação do objeto celebrado,

dos custos e dos resultados esperados. Nos convênios examinados, contrariamente ao que prescrevem os normativos da Unidade, não foi identificado o detalhamento dos gastos previstos, nem no plano de trabalho nem nos respectivos projetos, tais como pagamento de pessoal, auxílio transporte, vale refeição, encargos trabalhistas e tributários, entre outros. Tampouco é especificada a quantidade de profissionais a serem contratados e a respectiva formação.

33. A CGU-R/RJ considera que o modo como as atividades foram inseridas no plano de trabalho não possibilita um acompanhamento adequado da execução do objeto do convênio, mormente no que se refere aos custos. O baixo nível de detalhamento orçamentário do convênio e do plano de trabalho, especialmente quanto aos custos estimados, dificulta a fiscalização, a avaliação do atingimento do objeto, dos custos incorridos e da execução efetiva. O Controle Interno reitera a necessidade de implementação das recomendações já feitas no Relatório de Auditoria 201317188, e da determinação contida no item 1.6.1, alínea 'b', do Acórdão 1.087/2009-Plenário, conforme excerto transcrito no parágrafo 6 desta instrução.

7.8. Assim, está perfeitamente delineada a hipótese de julgamento pela regularidade com ressalva das contas, segundo estabelecido pelo artigo 16, inciso II, da Lei 8.443/1992: “As contas serão julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”.

7.9. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## **8. Contratação de pessoal**

8.1. Os recorrentes alegam que, pelo fato de o Sebrae não integrar a Administração Pública, não está vinculado ao princípio da legalidade e que se deve considerar a superveniência do julgamento do RE 789.874/DF pelo STF. Nesse sentido, aduzem que:

a) o acórdão recorrido faz recomendações absolutamente genéricas; (peça 41, p. 4)

b) mesmo se constatando que a entidade “demonstrou estar adotando as devidas medidas buscando uma seleção de candidatos mais adequada, bem como tornar o normativo interno aderente ao Acórdão TCU n. 4.685/2012-1ª Câmara”, foram realizadas recomendações genéricas, sendo certo que em sua imensa maioria já eram cumpridas pela instituição, e as demais estava sendo implementadas, como verificado pela própria Controladoria da União; (peça 41, p. 4)

c) o acórdão recorrido também não considera a superveniência do julgamento do Recurso Extraordinário n. 789.874/DF pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal; (peça 41, p. 4)

d) o Sistema “S” não integra Administração Pública, de modo que não está vinculado ao princípio da legalidade; (peça 41, p. 6)

e) ao expedir recomendações inespecíficas que já eram cumpridas pela instituição, acórdão comete injusto equívoco. (peça 41, p. 6)

### **Análise**

8.2. A alegação trata de recomendações expedidas por este Tribunal, constantes do item 1.7.2 do acórdão recorrido, relativas a contratação de pessoal.

8.3. Inicialmente, reafirme-se que recomendações, por não possuírem caráter vinculativo e cogente, não são passíveis de recurso (cf. Acórdão 414/2010-Plenário; Acórdão 1265/2014 - 2ª Câmara). Nesse sentido, inclusive, no voto condutor do Acórdão-TCU n. 664/2012-Plenário – invocado pelos recorrentes em outro item do recurso –, a Relatora entendeu:

6. No tocante ao recurso contra as recomendações expedidas por este Tribunal, como não há qualquer sucumbência ao Sebrae/Nacional, em virtude do caráter não mandamental que as mesmas possuem, não reconheço o interesse recursal do recorrente e ratifico o exame de admissibilidade promovido pela Secretaria de Recursos – Serur, no sentido do não recebimento do apelo.

8.4. Acaso seja outro o entendimento, tem-se que a alegação de que a “recomendações inespecíficas que já eram cumpridas pela instituição” não constitui razão para que as recomendações sejam suprimidas, mas oportunidade para que a entidade demonstre o alegado cumprimento delas.



8.5. O invocado Recurso Extraordinário n. 789.874/DF, apreciado pelo STF em 17/9/2014, foi “interposto pelo Ministério Público do Trabalho contra acórdão do Tribunal Superior do Trabalho que entendeu que a exigência de concurso público, prevista no artigo 37, II, da CF, não se aplica à admissão de pessoal realizada pelo” Serviço Social do Transporte – SEST. Na ocasião, o STF decidiu:

1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. (g.n.)

2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

8.6. Frise-se que, no tocante às entidades que compõem o Sistema S, a competência deste Tribunal é atraída pela natureza pública dos recursos por elas geridos, consoante expresso no voto condutor do Acórdão 2079/2015-Plenário (TC 008.002/2013-4):

6. Preliminarmente, cabe ressaltar que os Serviços Sociais Autônomos administram recursos públicos de natureza tributária advindos de contribuições para-fiscais, destinados à persecução de fins de interesse público. Em decorrência da natureza pública desses recursos, estão as entidades integrantes do denominado “Sistema S” submetidas ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 5º, inciso V, da Lei n. 8.443/1992, e a elas se aplicam os princípios que regem a Administração Pública, nominados na cabeça do art. 37 da Constituição Federal.

8.7. Estabelecida a competência deste Tribunal, observa-se que, a rigor, não há divergência ou contradição entre o entendimento expresso na referida decisão e o entendimento deste Tribunal sobre a matéria:

#### **Acórdão 5079/2010-1ª Câmara**

Os serviços sociais autônomos são entes privados que não se inserem no rol estabelecido no art. 4º, inciso II, do Decreto-lei n. 200/1967, e não integram propriamente a Administração Pública federal, nem se sujeitam à prescrição do concurso público. Todavia, não os exonera do dever de balizar o recrutamento do seu pessoal pelos princípios gerais da administração, que norteiam a gestão de recursos públicos, dentro de padrões de ética e de transparência.

#### **Acórdão 5341/2011-1ª Câmara**

É ilegal a contratação de empregados com a utilização de critérios subjetivos de avaliação e restritivos de recrutamento em processos seletivos. São métodos subjetivos a avaliação curricular e a entrevista. É critério restritivo de recrutamento a comprovação de experiência mínima na área de atuação, sem especificar de forma antecipada e objetiva quais os critérios objetos de aferição. Há necessidade de observância dos princípios da publicidade, da impessoalidade, da moralidade e da isonomia quando as entidades do Sistema "S" promovem seus processos de seleção de pessoal.

#### **Acórdão 4306/2014-1ª Câmara**

O sistema S pode adotar formas de seleção de pessoal com menor rigor do que as exigidas para o concurso público, desde que assegurada a observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da eficiência, da publicidade, e a adoção de critérios objetivos nos procedimentos de seleção e recrutamento.

8.8. Assim como o STF, este Tribunal entende que, dada a natureza jurídica de direito privado das entidades do Sistema S, não estão elas obrigadas a realizar concurso público para seleção de pessoal.



8.9. Além disso, mesmo o entendimento de que caberia a este Tribunal apenas o controle finalístico apenas se chocaria com o entendimento do TCU no caso de se sustentar que as entidades do Sistema S, mesmo gerindo recursos de natureza pública, não deveriam obediência aos princípios gerais da Administração Pública, entre os quais o da publicidade, moralidade e impessoalidade, inclusive no que diz respeito à contratação de pessoal. Como tal tese não parece ser sustentável, não subsiste razão para a supressão das recomendações, as quais, repise-se, não possuem caráter vinculativo e cogente, sendo, a rigor, irrecorríveis.

8.10. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

## CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) havia normativo exigindo expressamente que constasse no rol de responsáveis os endereços eletrônicos dos dirigentes, de modo que a alegação de que o modelo de prestação de contas foi elaborado pelo Sebrae-Nacional não constitui razão idônea para se ter por elidida a impropriedade, permanecendo a ressalva das contas (item 5);

b) a IN-TCU n. 63/2010 não exigia qualquer forma específica de divulgação dos atos formais de nomeação/designação/exoneração dos responsáveis pela gestão da entidade, mas tão somente que estivesse mencionada a informação a respeito da divulgação, de modo que, ausente tal informação, permanece a ressalva das contas (item 6);

c) o fato de a entidade ter adotado providências corretivas não elide a constatação que justificou a ressalva nas contas (item 7);

d) o entendimento do STF no RE 789.874/DF não sustenta a pretensão de que seja suprimida as recomendações expedidas por este Tribunal, porquanto tal decisão, a rigor, não infirma ou contradiz o entendimento do TCU, que é no sentido de que as entidades do Sistema S não são obrigadas a realizar concurso público, devendo, no entanto, em razão da natureza pública dos recursos, obedecer os princípios gerais da Administração Pública, como o da publicidade, moralidade e impessoalidade, inclusive no tocante à contratação de pessoal (item 8).

9.1. Assim, propõe-se **negar provimento** ao recurso.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento no artigo 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- c) dar ciência da decisão aos recorrente e demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 9/12/2016.

*(assinado eletronicamente)*

Emerson Cabral de Brito

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 5084-9