

Voto

Cuidam os autos da prestação de contas do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do estado do Piauí (Sebrae/PI), relativa ao exercício de 2015.

O Sebrae/PI é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, instituída sob a forma de serviço social autônomo com a edição da Lei 8.029/1990, regulada pelo Decreto 99.570/1990. Tem por objetivo apoiar e fomentar a criação, a expansão e a modernização das micro e pequenas empresas, capacitando-as para cumprir o seu papel no processo de desenvolvimento econômico e social.

A Controladoria Regional da União (CGU) no Estado do Piauí, por ocasião da auditoria anual de contas, constatou as seguintes impropriedades (peça 11):

- a) montagem de pesquisas de preços em vinte aquisições diretas de peças para veículos, totalizando R\$ 11.664,03, com consequente direcionamento das contratações (1.1.1.1);
- b) ausência de segregação de funções e falhas/impropriedades em processos de contratação de bens e serviços (1.2.1.1); e
- c) restrições indevidas à competitividade por meio de exigências inadequadas e incompatíveis com o objeto do contrato em dois processos licitatórios no montante de R\$ 387.963,39 (1.2.1.2).

O órgão de controle interno emitiu parecer pela regularidade com ressalvas para o diretor superintendente e para o diretor administrativo e financeiro e de regularidade para os demais integrantes do rol (peça 11).

A Secex-PI, após o exame do relatório do controle interno e das informações do relatório de gestão, acompanhou a proposta do controle interno.

O MP/TCU manifestou-se de acordo com a proposta da unidade instrutiva.

II

Passo a avaliar uma questão importante observada nos presentes autos, referente à ausência do parecer da unidade de auditoria interna sobre as contas da entidade.

Em que pese a existência formal e regulamentada de sua auditoria interna, o Sebrae/PI entende que não estaria obrigado a apresentar parecer dessa unidade sobre as contas anuais, nos termos previstos no art. 6º, I, da DN TCU 146/2015.

Na realidade, essa situação não é específica dessa entidade, tendo sido identificada em vários outros processos de prestação de contas de diversas unidades do Sebrae, com a peça referente ao parecer da auditoria interna sendo redigida com o seguinte teor (peça 3):

“Parecer da Unidade de Auditoria Interna

Após análise da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 147 de 30 de setembro de 2015 – DN nº 147/2015 que dispõe acerca das unidades cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2015, especificando a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 verificamos que a exigência prevista em um dos itens desta DN nº 147/2015 não se aplica ao SEBRAE.

A exigência de apresentação de Parecer da Unidade de Auditoria Interna constante no item I do art. 6º da DN 147/2015, não pode ser exigida deste Serviço Social Autônomo tendo em vista que à luz do próprio comando, a exigência refere-se a ‘Relatórios e Pareceres de Instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão’, o que não é o caso desta Unidade de Auditoria.

Esse fato foi corroborado pelo Tribunal de Contas da União, cuja decisão proferida mediante acórdão 8512/2013 – 1ª Câmara, que julgou as contas do Sebrae Nacional do exercício de 2007, retirou a exigência de apresentação do referido parecer pela Unidade de Auditoria do Sebrae.”

Essa controvérsia interpretativa quanto à prescindibilidade do parecer da auditoria interna foi objeto de apreciação quando do julgamento das contas da unidade nacional do Sebrae referentes ao exercício de 2007. Por meio do acórdão 3551/2012-TCU-1ª Câmara, o Tribunal deu ciência à entidade de que a ausência do referido parecer afrontava a decisão normativa desta Corte que tratava da organização e do detalhamento do conteúdo das peças que compunham os processos de contas daquele exercício.

O Sebrae Nacional, ao interpor recurso de reconsideração contra a referida decisão, argumentou que tal requisito só se aplicaria a unidades de auditoria interna que tivessem sido constituídas por determinação legal, e não por decisão facultativa, como ocorre no âmbito dos serviços sociais autônomos.

Isso porque o Decreto 3.591/2000, em sua redação original, previa ser obrigatória para os serviços sociais autônomos a organização da unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle:

“Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República e as dos serviços sociais autônomos ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.”

No entanto, as alterações processadas por meio do Decreto 4.440/2002 retiraram essa exigência dos serviços sociais autônomos, com acréscimo dos parágrafos 8º e 9º:

“Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

(...)

§ 8º O Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal poderá recomendar aos serviços sociais autônomos as providências necessárias à organização da respectiva unidade de controle interno, assim como firmar termo de cooperação técnica, objetivando o fortalecimento da gestão e a racionalização das ações de controle.

§ 9º A Secretaria Federal de Controle Interno poderá utilizar os serviços das unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos, que atenderem aos padrões e requisitos técnicos e operacionais necessários à consecução dos objetivos do Sistema de Controle Interno.”

Ante a inexistência de previsão legal, regimental ou estatutária para emissão de parecer pelas unidades de auditoria interna, expressão descrita na DN TCU 85/2007, este Tribunal, por meio do acórdão 8512/2013-TCU-1ª Câmara, entendeu pela exclusão do subitem 1.6.4. da deliberação recorrida, que dava ciência à entidade sobre o descumprimento do aludido normativo.

De fato, pode-se inferir, diante da redação da DN TCU 85/2007, que tal obrigação não podia ser exigida nas contas daquele exercício:

“Art. 5º A organização dos processos de contas observará o detalhamento dos conteúdos gerais e específicos das peças previstas no art. 14 da Instrução Normativa nº 47/004, a saber:

(...)

IV – relatórios e pareceres de instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão, de acordo com previsão legal, regimental ou estatutária, conforme Anexo V;” (destaquei)

Situação diversa, no entanto, se verifica nas contas sob exame, cuja especificação de forma e conteúdo encontra-se regulada pela DN TCU 146/2015, senão vejamos:

“Art. 6º As informações suplementares referidas no caput do art. 1º compreendem relatórios, pareceres e pronunciamentos de instâncias de supervisão e controle da atuação da unidade prestadora e informações adicionais requisitadas pelo Tribunal para auxiliar a análise da gestão, classificando-se em:

I. relatório e parecer da unidade de auditoria interna, quando houver na estrutura do órgão ou entidade em que se insere a unidade prestadora.”

Conforme se observa, o normativo que regula a elaboração do relatório de gestão e as informações suplementares das contas do exercício de 2015 exige a apresentação do parecer da unidade de auditoria interna quando tal unidade estiver presente na estrutura da entidade.

Essa redação foi mantida na decisão normativa deste Tribunal que regula as informações a serem apresentadas nas prestações de contas do exercício de 2016.

Por esse motivo, não vislumbro razão legítima para o Sebrae/PI abster-se de apresentar o competente parecer sobre as contas da entidade, como prevê a DN TCU 146/2015.

É importante destacar que a emissão do parecer pela auditoria interna no processo de prestação de contas fortalece o sistema de governança das entidades dos serviços sociais autônomos e vem ao encontro das recomendações desta Casa.

No acórdão 699/2016-TCU-Plenário, esta Corte reconheceu a necessidade de organização de unidades de auditoria interna por parte dessas entidades, com a expedição, entre outras, da seguinte recomendação:

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

(...)

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

A esse entendimento soma-se também o raciocínio desenvolvido no voto elaborado pela Ministra Ana Arraes, que fundamentou o recente acórdão 1067/2017-TCU-Plenário:

“9.1. recomendar:

(...)

9.1.2. à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego, que reavaliem a pertinência de eventual normatização no que se refere à necessidade de organização das respectivas unidades de auditoria interna, pelas entidades que compõem os Serviços Sociais Autônomos, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle, exigência essa que foi excluída do Decreto 3.591/2000, por força do Decreto 4.440/2002, [...]”

Ademais, o fundamento da decisão, apontada pelo Sebrae/PI (acórdão 8512/2013-TCU-1ª Câmara), que dispensou a entidade de apresentar o parecer da auditoria interna, era baseado na omissão da Decisão Normativa TCU 85/2007 em especificar a necessidade de apresentação desse documento. Transcrevo, a seguir, trecho do voto condutor do referido acórdão que sintetiza seu fundamento:

“22. Ante esse cenário, e tendo em vista que a Decisão Normativa 85/2007, que regulamentou a apresentação das contas relativas ao exercício de 2007, não detalhou as instâncias que deveriam se pronunciar sobre as contas, apenas exigindo os relatórios e pareceres previstos legal, regimental ou estatutariamente (art. 5º, inciso IV) e, quando se referiu especificamente ao parecer da unidade de auditoria interna ou do auditor interno, destacou a observância do disposto no decreto 3.591/2000 e condicionou, no caso, a exigência do documento à previsão da legislação aplicável à unidade jurisdicionada (anexo V), também entendo que é pertinente excluir o subitem 1.6.4 do acórdão 3.551/2012 – 1ª Câmara.”

Com a edição da Decisão Normativa TCU 146/2015, ficou especificado e determinado que qualquer unidade de auditoria interna que exista ou se insira na estrutura do órgão ou entidade prestadora de contas deverá apresentar parecer e relatório, nos termos do seu art. 6º, I.

Assim, o fundamento do acórdão 8512/2013-TCU-1ª Câmara não mais subsiste com a edição da DN TCU 146/2015, tendo em vista que a referência às unidades de auditoria interna que devem apresentar o relatório e o parecer de auditoria interna foi específica e de caráter amplo, suprimindo qualquer menção às disposições do Decreto 3.591/2000.

À vista dessas considerações, e ante a clareza da redação do art. 6º, I, da DN TCU 146/2015, tal item deve constituir ressalva à gestão do Sr. Mario Jose Lacerda de Melo, diretor superintendente, e aos membros do Conselho Deliberativo Estadual, órgão colegiado de direção superior do Sebrae/PI, responsável pela aprovação das contas da entidade sem o parecer da auditoria interna. Destaco que impropriedade semelhante já resultou em ressalva em outras contas de unidades do Sebrae (acórdãos 4786/2016, modificado pelo acórdão 4986/2017, e 5841/2016, todos da 1ª Câmara).

De qualquer forma, cabe determinar ao Sebrae/PI que, doravante, apresente a este Tribunal todas as peças exigidas pela decisão normativa desta Corte que dispuserem sobre os processos de prestação de contas do exercício, dando-se ciência desta decisão à unidade nacional do Sebrae para que oriente suas regionais.

Ainda no que diz respeito à estrutura de governança da entidade, preocupa-me o aperfeiçoamento das unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos.

A propósito, é pertinente ressaltar que o Sebrae difere de outras entidades que compõem os serviços sociais autônomos por fazer parte de sua estrutura organizacional unidade de auditoria interna em todos os seus departamentos regionais.

No caso específico do Sebrae/PI, a auditoria interna, por eles denominada Unidade de Controle Interno, à qual incumbe as atividades de auditoria interna, está vinculada diretamente à diretoria administrativa e financeira (peça 1, p. 90).

Cabe ressaltar que as melhores práticas internacionais e empresariais indicam que a unidade de auditoria interna deve estar vinculada à instância à qual cabem as deliberações finais em matéria administrativa. Em razão desse entendimento, cabe recomendar à entidade que avalie a conveniência e oportunidade de reposicionar sua unidade, subordinando-a diretamente ao Conselho Deliberativo Estadual, como maneira de promover maior grau de independência em relação às demais unidades organizacionais.

Esse tema já foi objeto de trabalhos desenvolvidos por esta Corte de Contas, dentre os quais cabe destacar o acórdão 1074/2009-TCU-Plenário, de minha relatoria. Por meio daquela decisão, o Tribunal recomendou a diversos órgãos e unidades de controle interno da administração pública federal a observância de normas de auditoria interna e de boas práticas de governança nacionais e internacionais.

O objetivo da deliberação era, a partir das recomendações e das determinações dirigidas às unidades jurisdicionadas avaliadas, contribuir para o aperfeiçoamento da estrutura de governança e para o desenvolvimento de um sistema mais sólido de controle interno, requisito essencial para que os órgãos

e entidades, assim como esta própria Corte de Contas, alcancem maior efetividade no cumprimento de suas missões institucionais.

O processo de prestação de contas constitui momento oportuno para a formulação de recomendações e determinações que possam contribuir para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho e melhoria dos controles internos dos órgãos e entidades, auxiliando o cumprimento das finalidades institucionais.

Nesse contexto, e considerando a possibilidade de algumas recomendações exaradas no acórdão 1074/2009-TCU-Plenário resultarem em aprimoramento dos objetivos institucionais do Sebrae/PI e dos mecanismos de avaliação de seus controles internos, cabe recomendar à entidade que avalie a conveniência e a oportunidade de considerar as orientações contidas naquela deliberação.

A observância dessas recomendações poderá contribuir para o aperfeiçoamento da estrutura de governança do Sebrae/PI e para o desenvolvimento de um sistema mais sólido de controle interno, requisito essencial para o alcance de maior efetividade no cumprimento das missões institucionais da unidade jurisdicionada e desta Corte de Contas.

Além disso, o equivocado posicionamento hierárquico da unidade de auditoria interna deve ser igualmente objeto de ressalvas às contas, não somente dos dirigentes, mas também dos conselheiros.

III

Do ponto de vista da regularidade da gestão, os exames da unidade instrutiva, baseados no relatório de auditoria da CGU, identificaram três atos passíveis de ensejar ressalvas nas contas dos responsáveis: (i) montagem de pesquisas de preços em vinte aquisições diretas de peças para veículos, totalizando R\$ 11.664,03, com consequente direcionamento das contratações (1.1.1.1); (ii) ausência de segregação de funções e falhas/impropriedades em processos de contratação de bens e serviços (1.2.1.1); e (iii) restrições indevidas à competitividade por meio de exigências inadequadas e incompatíveis com o objeto do contrato em dois processos licitatórios no montante de R\$ 387.963,39 (1.2.1.2).

Compartilho do entendimento da Secex-PI, endossado pelo MP/TCU, quanto às ressalvas propostas aos responsáveis indicados.

Ante o exposto, as contas do Sr. Mario Jose Lacerda de Melo, diretor superintendente do Sebrae/PI, devem ser julgadas regulares com ressalvas em virtude da ausência do parecer da unidade de auditoria interna sobre as contas da entidade, em descumprimento ao art. 6º, I, da DN TCU 146/2015, do equivocado posicionamento hierárquico da unidade de auditoria interna e em razão das constatações 1.2.1.1 e 1.2.1.2 do relatório de auditoria de gestão, dando-lhe quitação.

O Sr. Ulysses Gonçalves Nunes Moraes, diretor administrativo e financeiro do Sebrae/PI, deve ter suas contas julgadas regulares com ressalvas em virtude da ausência do parecer da unidade de auditoria interna sobre as contas da entidade, em descumprimento ao art. 6º, I, da DN TCU 146/2015, e em razão das constatações 1.1.1.1 e 1.2.1.2 do relatório de auditoria de gestão, dando-lhe quitação.

As contas dos membros titulares do Conselho Deliberativo Estadual devem ser julgadas regulares com ressalva, em razão da ausência do parecer da unidade de auditoria sobre as contas da entidade, em descumprimento ao art. 6º, I, da DN TCU 146/2015 e pelo equivocado posicionamento hierárquico da unidade de auditoria interna, uma vez que não restou evidenciada a responsabilidade pela ocorrência das demais impropriedades registradas no relatório de auditoria.

As contas dos demais responsáveis devem ser julgadas regulares, dando-lhes quitação plena.

Além das constatações que ensejaram a ressalva nas contas do diretor-superintendente e do diretor administrativo e financeiro, foram apontadas falhas de natureza formal nos processos de concessão de diárias, conforme consignado no item VIII da instrução da Secex-PI, cujas recomendações proferidas pela CGU são suficientes para o aperfeiçoamento dos controles internos da unidade.



Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2017.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator