

VOTO

Aprecia-se nesta oportunidade o recurso de reconsideração (peça 19) interposto pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Departamento Nacional – Sebrae/DN contra o acórdão 3.551/2012 – 1ª Câmara (peça 16), que, ao deliberar sobre as contas da entidade do exercício de 2007, julgou regulares com ressalva as contas de Wladimir Lobato Torres Galvão e de José Roberto Martins, julgou regulares as dos demais responsáveis arrolados no processo e deu ciência à entidade a respeito de falhas verificadas.

2. Relativamente à admissibilidade do recurso, não obstante o auditor responsável pela instrução tenha opinado pelo não conhecimento, por alegada falta de interesse recursal, por meio do despacho constante da peça 26, concluí por conhecê-lo, acatando o entendimento então manifestado pelo Ministério Público junto ao TCU.

3. Ainda que a “ciência” efetuada não tenha carga punitiva e, em consequência, não haja propriamente “sucumbência”, é de se reconhecer que, em casos da espécie, há um juízo de interpretação das normas, da doutrina e/ou da jurisprudência na avaliação sobre a possibilidade de uma determinada impropriedade conduzir à aposição de “ressalva” no julgamento. É certo que o responsável e/ou a unidade jurisdicionada (a quem se dirige a “ciência”) têm direito de não concordar com a “ressalva” e, portanto, têm legitimidade e interesse para recorrer.

4. Isso não implica, como afirmado pelo auditor, que exista obrigatoriedade de ouvir previamente o responsável no âmbito do TCU com o objetivo de ressaltar as suas contas, uma vez que o ordenamento jurídico não exige a adoção dessa providência, por não conter caráter punitivo. O fato de os responsáveis não terem sido previamente ouvidos foi tratado pelo **Parquet** (peça 25) para demonstrar que o não conhecimento do recurso ofenderia os princípios do contraditório e da ampla defesa.

5. Assim, mesmo que recursos dessa natureza possam prolongar a tramitação do processo com pouco efeito prático (dar quitação ou dar quitação plena aos responsáveis), em nome dos princípios citados, bem como do princípio do formalismo moderado, que orientam a atuação desta Corte, proponho que este Colegiado ratifique a deliberação de conhecer o presente recurso, notadamente por envolver questionamentos quanto ao juízo de mérito sobre a regularidade ou regularidade com ressalva das contas, o qual é diferenciado pelo art. 23, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

6. Quanto ao mérito, verifico que o recurso objetivou afastar algumas falhas que originaram a “ressalva” no julgamento das contas e contestar a “ciência” à entidade de que:

“1.6.1. a prorrogação de contratos sem a realização de pesquisas de preços não seleciona a proposta mais vantajosa para a Administração, não atende à economicidade da contratação e, conseqüentemente, infringe os demais princípios dispostos no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae, a exemplo do que aconteceu no Processo 59/2007;

1.6.2. a execução contratual superior a 125% do valor ofertado por empresas vencedoras de licitações ou de 150%, no caso de reforma de edifícios ou equipamentos, afronta o art. 30 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae, a exemplo do identificado no Processo 680/2005;

(...)

1.6.4. a ausência do Parecer da Auditoria Interna, no processo de prestação de contas anual da entidade, afronta as Decisões Normativas do TCU que tratam da organização e do detalhamento do conteúdo das peças que compõem os processos de contas, editadas por este Tribunal nos termos do art. 3º da Lei nº 8.443/1992;”

7. A instrução sugeriu que, na hipótese de ser afastada sua proposta de não conhecimento do recurso, fosse negado a ele provimento.

8. Os pareceres dos dirigentes da Serur, entretanto, com o aval do MPTCU, foram unânimes em afirmar que, apesar de o recorrente não ter apresentado razões suficientes para afastar as falhas

tratadas nos subitens 1.6.1 e 1.6.2 da deliberação, como concluiu o instrutor, o recurso é hábil para o fim de excluir o subitem 1.6.4.

9. No que diz respeito ao subitem 1.6.1 da deliberação recorrida, concordo que as alegações em torno da prorrogação de contratos referentes a serviços de natureza contínua não merecem prosperar para o efeito de reformar o julgado, em especial porque não atentaram adequadamente para a origem do problema que ocasionou a “ciência” feita.

10. Neste caso, em que pesem tenham sido efetuadas considerações sobre a natureza do serviço (reserva, emissão, marcação e remarcação de bilhetes de passagens aéreas) para determinar se seria de natureza contínua, ou não (peças 4, p. 13/7; e 6, p. 61/3 e 68), ao final, a “ciência” não buscou orientar a entidade sobre a questão da prorrogação em si (contemplada no art. 26 do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema Sebrae, independentemente da natureza do serviço), mas sobre a ausência de previsão de pesquisa para demonstrar que a manutenção da contratação ainda era vantajosa para a entidade do ponto de vista econômico. Desse modo, como esse assunto não foi abordado no recurso, não cabe provê-lo no ponto.

11. Em relação ao subitem 1.6.2 do acórdão recorrido, referente à concorrência 14/2005 e à execução do contrato dela decorrente (serviços de organização de eventos), as seguintes falhas constaram como “ressalva” na instrução da unidade técnica (peça 8, p. 3):

- a) utilização de planilha de preços com “pesos” de itens mal dimensionados;
- b) falta de eliminação de proposta contendo preços “irrisórios”; e
- c) execução de valor superior a 125% do ofertado pela vencedora da concorrência.

12. De plano, verifico que os dois primeiros pontos se relacionam a impropriedades verificadas na realização da licitação. De acordo com a instrução constante da peça 6, p. 60/9, o edital do certame foi publicado em 23/1/2006, e o contrato com a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. foi assinado em 13/4/2006.

13. Destarte, tais ocorrências não dizem respeito ao exercício objeto das presentes contas. Dessa maneira, ainda que essa situação não tenha sido observada nos pareceres, impõe-se prover o recurso para excluir tais falhas da “ressalva” das contas, sem necessidade de maiores comentários sobre as alegações recursais.

14. Quanto à questão indicada na alínea “c” do item 11 (que foi a enfocada na ciência efetuada no acórdão recorrido), o Sebrae/DN alegou no recurso, em essência, que:

a) a licitação foi julgada pelo critério de maior preço global, saindo-se vencedora a empresa Aplauso Organização de Eventos Ltda. com proposta de R\$ 1.471.098,15; porém, a prestação dos serviços se daria por demanda, conforme as necessidades da entidade, e o valor global estimado para os gastos, pelo período de 12 meses, seria de R\$ 6.000.000,00; e

b) assim sendo, a soma dos valores gastos (R\$ 2.221.266,09, no primeiro ano, e R\$ 2.787.906,60, no período da prorrogação) não alcançaria o limite orçado na licitação.

15. Compartilho o entendimento de que as razões recursais não se prestam para excluir essa falha. Ao contrário, suscitam dúvidas se, no caso concreto, não teria sido a melhor hipótese efetuar “determinação”, ao invés de simples “ciência”, pois tudo indica que *“a contratação não foi celebrada em função de planejamento elaborado com base em plano de ação da entidade e de execuções pretéritas da área de eventos.”*

16. Como indicado pela instrução, *“ao considerar como valor da avença o orçamento indicado no contrato, em substituição ao preço oferecido pela empresa vencedora, e conceber que a quantidade de execução física da contratação era livre, determinada exclusivamente pela necessidade do momento, o Sebrae/NA conferiu à execução do contrato elevado grau de incerteza, permitindo, sim, a possibilidade do jogo de planilhas”*, principalmente porque houve cotação de itens com valores irrisórios.

17. A propósito, a Secretaria Federal de Controle Interno constatou, a partir da soma dos valores resultantes da multiplicação dos preços ofertados em cada item pelas empresas concorrentes pelas quantidades executadas pela empresa vencedora nos dois anos de vigência do contrato (desconsiderando-se os serviços relacionados a eventos no exterior), que uma hipotética execução do ajuste pelas empresas Comunicato Organização de Eventos (que ofertou preço global aproximadamente cinco vezes maior que o da vencedora) e BRSET Produções e Eventos Ltda. (segunda colocada no certame) resultaria em dispêndios menores de R\$ 421.616,00 e de R\$ 85.641,98, respectivamente (peça 4, p. 38/9).

18. Contudo, considerando o fato de que o problema decorreu, em parte, dos termos do contrato firmado no exercício de 2006 e a impossibilidade de reforma do julgado em prejuízo da parte, resta apenas negar provimento ao recurso no ponto em tela.

19. De outro lado, quanto ao subitem 1.6.4 do acórdão recorrido, concordo com os pareceres dos dirigentes da Serur e do MPTCU quando afirmam que não há previsão regulamentar ou normativa, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que exija a manifestação das unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos sobre as suas contas anuais. Consoante informado, o Estatuto do Sebrae Nacional apenas requer o pronunciamento do Conselho Deliberativo Nacional, do Conselho Fiscal da entidade e de auditores independentes (artigos 16 e 32).

20. É possível depreender que a exigência de emissão de parecer pelas unidades de auditoria interna dos serviços sociais autônomos foi revogada por meio das alterações processadas no art. 15 do Decreto 3.591/2000 pelo Decreto 4.440/2002, que excluiu a menção a esses serviços no **caput** do dispositivo e acrescentou os §§ 8º e 9º, nos seguintes termos:

“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.”

21. Relativamente à menção ao acórdão 2.839/2005 – 1ª Câmara, anoto que, embora a instrução constante da peça 6, p. 60/9 tenha mencionado que a deliberação não afirma que o Sistema “S” estaria isento da apresentação do parecer da unidades de auditoria interna, baseando-se no item 8 da manifestação da unidade técnica transcrita no relatório, o relator, no voto acatado pelo Tribunal, não acolheu o parecer da unidade técnica nesse ponto, e sim o do MPTCU:

“Com as devidas vênias à SERUR, acolho as conclusões do Ministério Público, ante os lúdicos fundamentos expostos em seu parecer, os quais recepciono como razões de decidir.

Com efeito, a referência contida no § 8º do art. 15 do Decreto nº 3.591/2000, acrescido pelo Decreto nº 4.440/2002, à organização da *unidade de controle interno* nos serviços sociais autônomos, deve efetivamente ser compreendida como *unidade de auditoria interna*, porquanto aquela primeira sequer está indicada como integrante da estrutura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a teor do art. 8º do mencionado Decreto, que assim dispõe:

‘Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I – a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;

II – as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

III – as unidades de controle interno do comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de

Controle Interno do Ministério da Defesa.

Note-se, portanto, que, além de não fazerem parte da estrutura do Sistema de Controle Interno, as unidades de auditoria interna vinculadas aos serviços sociais autônomos apenas serão criadas e organizadas se for do interesse desses entes, consoante se observa do comando constante do mencionado § 8º do art. 15, que apenas confere ao Órgão Central do Controle Interno a atribuição de “recomendar” aos serviços sociais autônomos a organização de unidades de controle.

Além do mais, a própria norma do Tribunal sobre apresentação e conteúdo das tomadas e prestações de contas (Instrução Normativa nº 47/2004) estabelece (art. 14) que algumas das peças necessárias a compor o processo respectivo serão os ‘relatórios e pareceres de órgãos e entidades que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão da unidade jurisdicionada, consoante previsto em lei ou em seus atos constitutivos’ (inciso V, grifei), bem como o relatório, o certificado e o parecer conclusivo emitidos pelo órgão de controle interno competente (incisos VI a VIII), fazendo, portanto, uma perfeita distinção entre os elementos que deverão integrar o processo de contas.”

22. Ante esse cenário, e tendo em vista que a Decisão Normativa TCU 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.

23. Dessa forma, acompanho a proposta constante dos pareceres dos dirigentes da unidade técnica e do MPTCU, adotando seus fundamentos como razões de decidir, com o acréscimo do contido no item 13, retro, e concluo que o Tribunal deve dar provimento parcial ao presente recurso de reconsideração, para desconsiderar como “ressalva” às contas as ocorrências indicadas no item 11, alíneas “a” e “b” e excluir o subitem 1.6.4 da deliberação recorrida.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de acórdão que submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de novembro de 2013.

ANA ARRAES
Relatora