

TC 032.789/2014-9

Tipo: processo de contas anuais, exercício de 2013.

Unidade jurisdicionada: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará - Sebrae/CE.

Responsáveis: Carlos Antônio de Moraes Cruz (CPF 132.611.423-91), Alci Porto Gurgel Júnior (CPF 258.558.403-87), Airton Gonçalves Júnior (CPF 212.953.603-49) e Francisco de Assis Barreto Sousa (CPF 062.371.348-91).

Proposta: preliminar (audiência)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se da Prestação de Contas Anual do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará – Sebrae/CE, referente ao exercício de 2013.
2. O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae é um Serviço Social Autônomo vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Foi criado pela Lei 8.029/1990 e teve seu regulamento aprovado pelo Decreto 99.570/1990, posteriormente, alterado pela Lei 8.154/1990.
3. O objetivo geral do Sebrae/CE é promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas e fomentar o empreendedorismo.
4. A estrutura organizacional do Sebrae/CE, no exercício de 2013, foi composta das seguintes áreas: Conselho Deliberativo Estadual; Conselho Fiscal; Conselho Consultivo; Diretoria Executiva; Assessorias; Unidades de Gestão, Técnica e Operacional; Escritórios Regionais e Agências Sebrae (peça 3, p. 9).

EXAME TÉCNICO

5. Os trabalhos de campo realizados pela Controladoria Regional da União no Estado do Ceará nas contas do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará – Sebrae/CE foram efetivados no período de 3/6/2014 a 31/7/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pelo Sebrae/CE, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.
6. Os exames realizados foram impactados em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU dentro dos prazos estabelecidos, em função de dificuldades de extração de dados dos sistemas informatizados, uma vez que não são administrados pelo Sebrae/CE e sim, pela Unidade do Sebrae Nacional e por empresa contratada. Essa situação teve como causa principal o fato de as instalações físicas do Sebrae/CE encontrarem-se em reforma durante o período da auditoria da CGU, de maneira que os arquivos de documentos não se encontravam de posse da entidade, mas de empresa terceirizada contratada para guarda dos documentos, o que causou demora na disponibilização dos mesmos.

7. De acordo com o escopo de auditoria firmado entre a Controladoria Regional da União no Estado do Ceará e a Secex/CE, por meio da Ata de Reunião realizada em 14/11/2013, foram efetuadas análises na avaliação da conformidade das peças que compõem o processo de prestação de contas, na avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, na avaliação da gestão de pessoas, na avaliação da gestão de transferências voluntárias, na avaliação da regularidade dos processos licitatórios, na avaliação do cumprimento das recomendações da CGU e na avaliação do Parecer da Auditoria Interna.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo.

8. A Unidade Jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013. Entretanto, vê-se que o Relatório de Gestão não contempla a totalidade dos conteúdos obrigatórios pelas normas do TCU, pois o mesmo não apresenta a complementação de uma série de informações que poderiam ser mais bem detalhadas, fornecendo, por conseguinte, elementos de prestação de contas mais completos e robustos (peça 6, p. 47-51).

II. Rol de responsáveis

9. De acordo com a nova metodologia de análise das Tomadas e Prestações de Contas no âmbito deste Tribunal, inscrita na Instrução Normativa - TCU 63, de 1/9/2010, os responsáveis a terem suas contas julgadas são, *a priori*, os dirigentes máximos dos órgãos e entidades e seus substitutos.

10. Levando-se em consideração que a CGU detectou impropriedades que mereceram ressalvas, fez-se necessária a inclusão, entre os responsáveis pelas contas, do Diretor Administrativo Financeiro do Sebrae/CE, Sr. Airton Gonçalves Júnior, do Diretor Técnico do Sebrae/CE, Sr. Alci Porto Gurgel Filho e do Conselheiro do Conselho Deliberativo do Sebrae/CE, Sr. Francisco de Assis Barreto Sousa.

11. O rol de responsáveis pela unidade está elencado na peça 2 deste processo.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

12. A DN-TCU Nº 124/2012 excluiu os responsáveis pela unidade jurisdicionada do dever de prestar contas no exercício de 2012.

13. Não há processos conexos com referência a atos e fatos, ocorridos no período de gestão em análise, capazes de influenciar o mérito das presentes contas dos responsáveis.

IV. Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

14. Na avaliação deste item foi analisado o cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas para o exercício em exame.

15. Na análise realizada pela Controladoria Regional da União no Estado do Ceará foram selecionadas as ações dos setores de maior materialidade do Sebrae/CE, na atividade de atendimento, quais sejam: Agronegócio, Indústria, Comércio e Serviços, Desenvolvimento Territorial e Transferidores de Programa. Também foram selecionados projetos da atividade meio de Suporte de Negócios (peça 6, p.3).

16. Vê-se que houve um alto percentual de execução financeira em relação ao orçamento previsto e, segundo o Sebrae/CE, o não cumprimento total das metas físico-financeiras dos setores analisados se deveu à não conclusão de alguns projetos específicos prejudicados pela seca (no setor de Agronegócios), baixa produtividade na construção civil e indústria em geral (no setor de Indústria) e baixa capacitação de contrapartida em convênios (no setor de Transferência de Programas).

17. Vale salientar que, apesar do alto percentual de execução financeira, em relação ao orçamento previsto, foi detectada a realização de ações comprometidas pela manutenção de relacionamentos conflituosos com pessoas jurídicas de direito privado, parentes de empregados e dirigentes do Sebrae/CE, o que fere os princípios básicos de gestão, mesmo que esse fato não tenha interferido no cumprimento das metas da entidade.

18. Em 2011, todas as Unidades do Sebrae foram notificadas, pelo Sebrae Nacional, que não poderiam mais credenciar prestadores de serviços, pessoas físicas ou jurídicas, que tivessem vínculo de parentesco com empregados do sistema, em linha reta, colateral, consanguíneo ou por afinidade, até o segundo grau. À época, foi orientado que, em relação às empresas já credenciadas, as Unidades do Sebrae deveriam observar a regra, na qual ficou vedada a contratação quando o empregado do Sebrae fosse o demandante do serviço ou quando for a autoridade competente para autorizar a respectiva contratação de seus parentes até o segundo grau.

19. Apesar da notificação ocorrida em 2011, mencionada no parágrafo anterior, o Sebrae/CE, contrariando também o disposto no art. 39 do seu Regulamento de Licitações (Resolução CND 213/2011), que proíbe participar de licitações e contratações com o Sistema Sebrae empregado ou dirigente de quaisquer das entidades ao mesmo operacionalmente vinculado, contratou o Instituto Macro para o Desenvolvimento Econômico e Social (CNPJ 08.325.173/0001-91), cujo Presidente, Sr. Francisco de Assis Barreto Sousa, é Conselheiro do Conselho Deliberativo do Sebrae/CE (peça 6, p. 129).

20. Em relação à referida contratação, a cotação de preços para composição do valor de referência foi realizada em 26 de junho de 2013, somente com duas pessoas jurídicas, o Instituto Macro (R\$ 724.000,00) e a Iuris Treinamentos e Publicações Ltda. - ME (R\$ 699.500,00). O Sebrae/CE não computou como preço de referência o preço médio, mas sim, o valor do orçamento disponível de R\$ 670.000,00 para limitar o preço máximo da contratação (peça 6, p. 135).

21. No processo licitatório habilitaram-se as mesmas pessoas jurídicas que cotaram preços. Na abertura do Pregão Presencial 26, em 10/7/2013, a Iuris apresentou o preço de R\$ 670.000,00 e o Macro o preço de R\$ 669.000,00. Durante os lances, a Iuris declarou ser o menor preço possível e o Macro negociou o preço final de R\$ 640.000,00, dos quais R\$ 237.400 foram pagos em 2013. O Contrato G-0415/2013 foi firmado em 15/7/2013, com vigência até 30/12/2014 (peça 6, p. 135).

22. Além da licitação supramencionada, o Instituto Macro, segundo os registros contábeis do Sebrae/CE, também prestou serviços de consultoria com a mesma finalidade, "serviços de montagem, desmontagem, estruturação, organização e exposição de lojas modelo/conceito", durante os meses de outubro a dezembro de 2013, percebendo o valor total de R\$ 402.400,00 (peça 6, p. 135).

23. Nota-se nessa contratação, além de irregularidade, flagrante conflito de interesses e ofensa ao princípio da segregação de controle, sem prejuízo de outros, configurada na participação de membros da instância superior do Sebrae/CE em licitações e contratações com a própria entidade, sendo essa mesma instância superior a responsável pela aprovação de suas contas e aquela que, em casos de improbidade, malversação de recursos, corrupção ativa ou passiva e outros ilícitos, é responsável pela apreciação das representações contra funcionários e, se for o caso, deliberar sobre destituição dos envolvidos.

24. Mencionada irregularidade deverá ser objeto de audiência dos responsáveis, de acordo com a existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e o fato apontado, conforme relatado no Certificado de Auditoria Anual de Contas (peça 7).

V. Avaliação da gestão de pessoas

25. Na avaliação deste item, a Controladoria Regional da União no Estado do Ceará analisou os seguintes aspectos: consistência dos controles internos administrativos relacionados

com a gestão de pessoas, adequabilidade da força de trabalho da unidade e perda ou ganho da força de trabalho durante o exercício de 2013.

26. Em relação à força de trabalho, vemos que a lotação efetiva da unidade foi de 217 empregados durante o exercício em exame, sendo que ocorreram dez ingressos em 2013 e quatro egressos. Observou-se que a força de trabalho de 2013 foi suficiente para atender às necessidades da unidade (peça 6, p. 7).

27. Ainda em relação à força de trabalho, foi detectado pela Controladoria Regional da União no Estado do Ceará que houve um ganho nessa área, haja vista que o número de ingressos superou o de egressos.

28. No que tange à remuneração de pessoal, não foi constatada nenhuma irregularidade ou impropriedade na gestão de recursos humanos que pudesse causar impacto na gestão da unidade. Em relação à existência e realização de Remuneração Variável, não foi verificada nenhuma irregularidade ou impropriedade (peça 6, p. 7).

29. No tocante ao sistema corporativo, quanto à atuação na gestão de pessoal, vê-se que o Sebrae/CE cumpriu todas as formalidades de registro no Sistema Corporativo de administração de pessoal (peça 6, p. 7).

30. Em relação à admissão de pessoal, não foram constatadas falhas graves na admissão de recursos humanos por parte da unidade. Também não foram constatadas demissões sem justa causa com posterior recontração ou aposentadoria (peça 6, p. 9).

31. No que diz respeito aos controles internos administrativos, não foram constatados descumprimentos de normativos regentes da área de pessoal, notadamente os normativos trabalhistas e de controles administrativos. No levantamento de normas aplicadas à área, não se constatou a ausência de normativos internos na área de pessoal, assim como a sobreposição de funções (peça 6, p. 9).

VI. Avaliação da gestão de transferências voluntárias

32. Em relação a convênios, da análise da documentação apresentada pelo Sebrae/CE, referente aos onze convênios que compuseram a amostra selecionada pela Controladoria Regional da União no Estado do Ceará (peça 6, p. 73), constatou-se a ausência de quaisquer registros que comprovassem a aplicação de ações sistemáticas de fiscalização/acompanhamento físico e presencial da execução dos objetos das transferências de recursos pela Entidade, impossibilitando ações tempestivas de correção e avaliação concomitante do progresso das ações conveniadas (peça 6, p. 11).

33. Em relação à prestação de contas desses convênios, tomando-se por base a amostra analisada, detectou-se que apenas uma análise efetuada pela Entidade concluiu pela devolução total dos recursos repassados, em vista de vícios insanáveis na execução do convênio. Para essa situação, a Entidade informou ter dado início ao processo de cobrança judicial, não apresentando, contudo, a devida comprovação documental (peça 6, p. 11).

34. Diante das fragilidades apresentadas em relação ao acompanhamento/fiscalização das transferências concedidas pela entidade, a Controladoria Regional da União no Estado do Ceará recomendou a adoção de medidas corretivas (peça 6, p. 77-99).

VII. Avaliação da regularidade dos processos licitatórios

35. Em relação a este item, no intuito de atender ao estabelecido pelo TCU, a Controladoria Regional da União no Estado do Ceará considerou as seguintes questões: os processos licitatórios do exercício de 2013 foram regulares? as contratações e aquisições feitas por dispensa ou inexigibilidade de licitação foram regulares? estão definidos em normativos internos os

responsáveis pela gestão de compras e contratações? os controles internos administrativos relacionados aos processos de compra e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?

36. Foram detectadas as seguintes fragilidades: todos os agentes demandantes de contratações ou aquisições são responsáveis por partes do processo, realizando, por exemplo, pesquisa de preços e enquadramento legal, o que dificulta a padronização dos procedimentos, uma vez que o conhecimento sobre o mercado e o enquadramento legal não é dominado por todos; apesar de existirem normativos internos na área de compras e de ter sido elaborado funcionograma pela unidade de compras e licitações, a condução dos processos de compras diretas é realizada pela assessoria jurídica, acarretando indesejado grau de sobreposição de funções; e ausência de fluxo e mecanismos de informação e comunicação bem definidos e escritos em rotinas de trabalho, nas outras áreas envolvidas nos processos de compras (peça 6, p. 15).

37. Todas as fragilidades detectadas foram objeto de questionamento ao gestor da unidade. Depois de analisadas as justificativas, foram realizadas pela Controladoria Regional da União no Estado do Ceará diversas recomendações, constantes da peça 6, p. 139-152.

VIII. Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU

38. Durante o exercício de 2013, houve dez recomendações da CGU, das quais oito foram atendidas integralmente e duas parcialmente. Vale salientar que essas duas recomendações pendentes tratavam da área de concessão de diárias e passagens, que não fez parte do escopo do trabalho realizado, o que inviabilizou a manifestação sobre o seu acatamento (peça 6, p. 17).

IX. Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

39. Quando da realização dos exames referentes ao processo de prestação de contas do Sebrae/CE, exercício 2013, verificou-se que Auditoria Interna do Sebrae/CE não emitiu parecer sobre as contas da Entidade, com fundamento no Acórdão 8512/2013 - TCU – 1ª Câmara, já que não há exigência legal nem estatutária que a obrigue, sendo essa competência, de acordo com o Estatuto do Sebrae, do Conselho Fiscal.

CONCLUSÃO

40. De acordo com a análise efetuada, verifica-se que o resultado da gestão do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Ceará – Sebrae/CE, referente ao exercício de 2013, ficou comprometido em face de relacionamentos conflituosos com pessoas jurídicas de direito privado, parentes de empregados e dirigentes do Sebrae/CE, configurada na participação de membros da instância superior do Sebrae/CE em licitações e contratações com a própria entidade, o que fere os princípios básicos de gestão.

41. A análise das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, nos parágrafos 18 a 24 desta instrução, combinada com a existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e o fato apontado, conforme relatado no Certificado de Auditoria Anual de Contas (peça 7), permitiu definir a responsabilidade dos Srs. Francisco de Assis Barreto Sousa, Carlos Antônio de Moraes Cruz e Airton Gonçalves Júnior pelos atos de gestão inquinados, os quais ensejam, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, a audiência dos mesmos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Diante de todo o exposto, propomos a este Tribunal:

a) realizar a audiência dos Srs. Francisco de Assis Barreto Sousa (CPF 062.371.348-91), Conselheiro do Conselho Deliberativo do Sebrae/CE, Carlos Antônio de Moraes Cruz (CPF 132.611.423-91), Diretor Superintendente do Sebrae/CE e Airton Gonçalves Júnior (CPF 212.953.603-49), Diretor Administrativo Financeiro do Sebrae/CE, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que os



mesmos, no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa em relação à contratação do Instituto Macro para o Desenvolvimento Econômico e Social (CNPJ 08.325.173/0001-91), cujo Presidente, Sr. Francisco de Assis Barreto Sousa, é Conselheiro do Conselho Deliberativo do Sebrae/CE (Contrato G-0415/2013, firmado em 15/7/2013), que fere os princípios básicos de gestão, em desacordo ainda com o disposto no art. 39 do Regulamento de Licitações do Sebrae/CE (Resolução CND 213/2011), que proíbe participar de licitações e contratações com o Sistema Sebrae empregado ou dirigente de quaisquer das entidades ao mesmo operacionalmente vinculado.

b) encaminhar, como subsídio, aos responsáveis, cópia da presente instrução.

Secex/CE, 1ª DT, em 20/5/2015.

José Dácio Leite Filho
AUGC – Mat.2743-0