



Relatório Preliminar de Auditoria de Natureza Operacional (Anop)

TC 013.091/2017-4

Fiscalização 167/2017

Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho do relator no TC 010.798/2017-0 (peça 3).

Objetivo: Avaliar quais instrumentos estão em uso para promover a articulação do Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento, bem como se o Sebrae - Unidade Nacional monitora a atuação do Sistema Sebrae, precifica seus produtos/serviços e divulga sua atuação e seus resultados à sociedade.

Atos de designação: Portaria de Fiscalização-SecexDesen 398, de 19/5/2017;
Portaria de Fiscalização-SecexDesen 812, de 23/8/2017;
Portaria de Fiscalização-SecexDesen 813, de 23/8/2017;

Equipe:

Audidores	Matrícula	Lotação
Cláudio Lisboa de Souza (Supervisor)	8154-0	SecexDesen
Sergio Lins Lubambo	9448-0	SecexDesen
Guilherme Christian Roth	10641-0	SecexDesen
Cláudio Pires dos Santos	6536-6	SecexDesen

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado e vinculações ministeriais

Unidade	Vinculação Ministerial
Secretaria Executiva do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Nacional (Sebrae - Unidade Nacional)	
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal (Sebrae/DF)	

Vinculação TCU (unidade técnica): SecexDesenvolvimento.

Responsáveis pelos órgãos/unidades:

1. Nome: Guilherme Afif Domingos, CPF 004.981.738-87

Cargo: Diretor-Presidente do Departamento Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae - Unidade Nacional)

Período: desde 29/10/2015



2. Nome: Rodrigo de Oliveira Sá, CPF 316.458.011-87
Cargo: Diretor-Superintendente do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal (Sebrae/DF)
Período: desde 26/4/2017

3. Nome: Marcos Antônio Pereira, CPF 009.635.787-82
Cargo: Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)
Período: desde 12/5/2016



Resumo

Trata-se de Anop planejada e executada pela SecexDesenvolvimento, com o apoio da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo na fase de planejamento. Os trabalhos de auditoria realizados demonstram, preliminarmente, uma série de fragilidades nas áreas de alinhamento institucional, monitoramento, formação de preços e transparência da atuação do Sebrae - Unidade Nacional e Sebrae/DF. No que se refere ao alinhamento institucional do Sebrae com o Governo Federal, no que diz respeito à sua finalidade institucional, em especial a atuação em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, verificou-se a subutilização da aprovação do Orçamento do Sebrae pelo MDIC como canal de articulação institucional. Já quanto ao monitoramento da execução das ações e programas que o Sebrae - Unidade Nacional realiza junto aos Sebrae/UF, foram identificadas fragilidades no monitoramento da execução dos recursos. Esse fato é reforçado, inclusive, por uma fragilidade relacionada à transparência na atuação desse Serviço Social, consubstanciada na ausência de demonstração de alinhamento do Sistema Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento em suas publicações institucionais. No que diz respeito à validação dos registros de atendimentos realizados no âmbito dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF, a amostra analisada apresentou inconsistências. No caso dos processos para a formação de preços dos serviços do Sebrae - Unidade Nacional e do Sebrae/DF, constatou-se ausência de estudos que fundamentem o percentual de subsídios concedidos sobre os preços de serviços prestados ao público alvo, bem como ausência de um processo estruturado na definição desses preços. Por fim, quanto à transparência da execução do orçamento e dos resultados alcançados pelo Sistema Sebrae, foram identificadas fragilidades na divulgação da execução das despesas por finalidade (tipologia) e dos saldos de suas aplicações financeiras. Ademais, verificou-se a ausência de publicação da receita de Contribuição do Sebrae nos Orçamentos Gerais da União.

Lista de siglas

- ABDI** – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
- ALI** – Agentes Locais de Inovação
- Anop** – Auditoria de Natureza Operacional
- Apex** – Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- APF** – Administração Pública Federal
- BIM** – *Building Information Modeling*
- B+P** – Programa Brasil Mais Produtivo
- CDE** – Conselho Deliberativo Estadual
- CDN** – Conselho Deliberativo Nacional
- Cebrae** – Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa
- CIDE** - Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
- CF** – Constituição Federal
- CF/Sebrae** – Conselho Fiscal
- CNPq** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CSN** – Contribuição Social do Sebrae - Unidade Nacional
- CSO** – Contribuição Social Ordinária
- Direx** – Diretoria Executiva
- EPP** – Empresa de Pequeno Porte
- ICMS** – Imposto Sobre Circulação De Mercadorias E Prestação De Serviços
- INSS** – Instituto Nacional de Seguridade Social
- MDIC** – Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
- ME** – Microempresa
- MEI** – Microempreendedor individual
- MPE** – Micro e pequenas empresas
- NAT** – Normas de Auditoria do Tribunal de Contas União
- OGU** – Orçamento Geral da União
- Pedefor** - Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural
- PNCE** – Plano Nacional da Cultura Exportadora
- PNEE** – Programa Nacional de Educação Empreendedora
- PPA** – Plano Plurianual
- Sebrae/DF** – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal
- Sebrae - Unidade Nacional** – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional



Sebrae/UF – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas nas unidades federativas

SecexDesenvolvimento – Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico

SecexPrevidência – Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social

Secex-SP – Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

Segov/PR – Secretaria de Governo da Presidência da República (

Sempe – Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa

Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

Sesc – Serviço Social do Comércio

Sesi – Serviço Social da Indústria

SFC/CGU – Controladoria Geral da União

SGE – Sistema de Gestão Estratégica

SME – Sistema de Monitoramento Estratégico

SWOT – *Strengths, weaknesses, opportunities and threats* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças)

UAITS – Unidade de Acesso à Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade

UAUD – Unidade de Auditoria Interna

UGE – Unidade de Gestão Estratégica

TCU – Tribunal de Contas da União



Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Receitas orçamentárias do Sistema Sebrae (em R\$ milhões).....	11
Gráfico 2 - Destinação da CSO (Lei 8.029/1990, Decreto 99.570/1998 e Resoluções CDN) .	12
Gráfico 3 – Microempresas por setor no Brasil.....	14
Gráfico 4 - Execução de despesas por tipologia e saldo de aplicações financeiras – Sistema Sebrae.....	39

Lista de Quadros

Quadro 1 – Indicadores de desempenho do Sistema Sebrae para 2016.....	42
Quadro 2 – Metas Mobilizadoras do Sistema Sebrae para 2016.....	45

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Inconsistências identificadas em atendimentos do Sebrae/DF.....	25
Tabela 2 – Previsão e execução das despesas do Sebrae - Unidade Nacional para 2016.....	35
Tabela 3 – Realização das metas mobilizadoras do Sebrae.....	45



Sumário

1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Antecedentes e objetivo da auditoria	7
1.2. Identificação do objeto	7
1.3. Problema, escopo e questões de auditoria	7
1.4. Metodologia	8
2. VISÃO GERAL	9
2.1. Criação, Finalidade e Estrutura	9
2.2. Recursos Orçamentários e execução das iniciativas	11
2.3. Governança, Gestão de Riscos e Controle (Avaliação de Riscos Estratégicos)	12
3. DESENVOLVIMENTO DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E ACHADOS	13
3.1. Mecanismos para atuação articulada com as políticas nacionais de desenvolvimento definidas pelo MDIC 13	
3.1.1. Políticas nacionais de desenvolvimento a cargo do MDIC	15
3.1.2. Canais de alinhamento institucional entre o Sebrae e o MDIC	16
3.1.3. ACHADO 1: Subutilização da aprovação do Orçamento do Sebrae pelo MDIC como canal de articulação institucional	18
3.2. Verificação e avaliação, pelo Sebrae - Unidade Nacional, das informações sobre aplicação dos recursos a cargo dos Sebrae/UF	20
3.2.1. Monitoramento do Sistema Sebrae a cargo do Sebrae - Unidade Nacional	21
3.2.2. ACHADO 2: Fragilidades no monitoramento da execução dos recursos da CSO por parte do Sebrae - Unidade Nacional	24
3.2.3. ACHADO 3: Inconsistências nos registros de atendimentos dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF	25
3.3. Processo para a formação de preços dos serviços do Sebrae	28
3.3.1. ACHADO 4: Ausência de estudos que fundamentem o percentual de subsídios nos preços de serviços prestados	28
3.3.2. ACHADO 5: Fragilidades no processo de estruturação de preços de serviços no âmbito do Sebrae - Unidade Nacional e do Sebrae/DF	30
3.4. Transparência da execução do orçamento e dos resultados alcançados pelo Sistema Sebrae	34
3.4.1. ACHADO 6: Ausência de demonstração de alinhamento do Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento em suas publicações institucionais	34
3.4.2. ACHADO 7: Fragilidades na divulgação da execução das despesas por finalidade (tipologia) e dos saldos de suas aplicações financeiras	37
3.4.3. ACHADO 8: Ausência de publicação da receita de Contribuição do Sebrae no OGU	40
3.4.4. Indicadores de desempenho utilizados pelo Sebrae	42
4. CONCLUSÃO	46
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	47

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes e objetivo da auditoria

1. A presente fiscalização, na modalidade auditoria operacional, foi proposta pela Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento) com o objetivo de avaliar quais instrumentos estão em uso para promover a articulação do Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento, bem como se o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Unidade Nacional (Sebrae - Unidade Nacional) monitora a atuação do Sistema Sebrae, precifica seus produtos/serviços e divulga sua atuação e seus resultados à sociedade. A auditoria foi autorizada pelo relator Augusto Sherman Cavalcanti (TC 010.798/2017-0, peça 3).

1.2. Identificação do objeto

2. A o art. 9º da Lei 8.029/1990 atribuiu ao Sebrae a finalidade de planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

3. Para atender aos objetivos da presente auditoria foram desenvolvidas análises nos programas e ações de governo a cargo do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), nos instrumentos existentes para promover a articulação do Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento, nos controles internos do Sebrae - Unidade Nacional constituídos para monitoramento da atuação do Sistema Sebrae, nos processos de precificação de serviços do Sebrae - Unidade Nacional e do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal (Sebrae/DF), bem como nos canais de divulgação à sociedade acerca da atuação do Sistema Sebrae.

4. Este relatório trata de aspectos do Sebrae - Unidade Nacional, entidade coordenadora do Sistema Sebrae e, para ampliar a visão de sistema, também foram realizados exames no âmbito do Sebrae/DF.

5. Por sua vez, nos termos do art. 1º do Anexo I do Decreto 8.917/2016, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) tem como área de competência a política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços, entre outros. Além disso, o Decreto 9.029, de 10/4/2017, estabeleceu que caberá ao Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços aprovar o orçamento próprio do Sebrae.

6. Ante o exposto, ressalta-se a necessidade de articulação adequada entre o Sebrae e o MDIC, dado o destaque da Lei 8.029/1990 acerca do necessário alinhamento da atuação do Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento das áreas industrial e comercial, razão pela qual também foram realizados exames junto ao Ministério.

1.3. Problema, escopo e questões de auditoria

7. No decorrer da fase de planejamento, foram realizados estudos sobre o tema, promovidas reuniões com os atores envolvidos e utilizadas técnicas de diagnóstico. Diante desse levantamento de informações, definiu-se o seguinte problema de auditoria:

Problema de auditoria: O Sebrae tem como atribuição planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas (MPE), em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica. Sua atuação se dá principalmente pela execução de programas e ações de forma descentralizada por meio de suas unidades estaduais, que possuem relativa autonomia para desempenhar suas atividades.

Todavia, não está claro se os mecanismos de coordenação existentes para promover esse alinhamento entre as políticas nacionais e os programas e projetos do Sebrae estão efetivamente em uso. Além disso, para subsidiar essa coordenação e promover o aperfeiçoamento das ações envolvidas, é preciso monitorar seu andamento e avaliar periodicamente seus resultados, por meio de informações relevantes e consistentes.

Por sua vez, o Sebrae precisa conferir *accountability* à sua atuação, primando pela transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, a fim de que os resultados atingidos possam servir de subsídio para um novo ciclo de planejamento das políticas nacionais de desenvolvimento, razão pela qual se faz importante avaliar esse aspecto.

8. A partir desse problema de auditoria, foram formuladas quatro questões:

1) Os mecanismos de coordenação existentes para que atuação do Sebrae ocorra de forma articulada com as políticas nacionais de desenvolvimento definidas pelo MDIC estão efetivamente em uso?

2) O Sebrae - Unidade Nacional verifica, avalia e utiliza no seu planejamento as informações sobre a aplicação dos recursos a cargo dos Sebrae/UF?

3) O Sebrae possui processo estruturado para a formação de preços dos serviços que disponibiliza ao seu público alvo?

4) O orçamento do Sistema Sebrae, sua execução e os resultados alcançados estão disponíveis de forma transparente à sociedade?

9. A questão 1 foi definida para avaliar se há mecanismos que promovam o alinhamento institucional entre o Sistema Sebrae, bem como se esses mecanismos se encontram efetivamente em uso. Ante o exposto, a aplicação de seus procedimentos se deu tanto no âmbito do Sebrae - Unidade Nacional, quanto no MDIC, sendo este Ministério o responsável pelas políticas de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços, e de apoio à microempresa e à empresa de pequeno porte, conforme dispõe o Decreto 8.917/2016.

10. As questões 2 e 3 foram formuladas para avaliar se há rotinas de monitoramento adequadas para balizar o Sebrae - Unidade Nacional com relação às ações executadas pelos Sebrae nas Unidades Federativas (Sebrae/UF), tendo em vista a execução descentralizada de ações por parte do Sistema Sebrae. Portanto, foram aplicados procedimentos de auditoria tanto no Sebrae - Unidade Nacional, quanto no Sebrae/DF. No caso da questão 3, especificamente, procurou-se avaliar o mecanismo de fixação de preços dos serviços cobrados ao público alvo do Sebrae.

11. Por fim, a questão 4 foi formulada para avaliar se os instrumentos de divulgação de informação utilizados pelo Sebrae apresentam de forma clara a atuação do Sistema Sebrae e os resultados alcançados.

12. Assim, foram contemplados na análise os seguintes componentes para avaliação de governança, todos constantes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU: “Coordenação e Coerência”, “Monitoramento e Avaliação” e “*Accountability*”.

1.4. Metodologia

13. Estudo da legislação, publicações e bibliografias relacionadas ao tema, notícias na mídia, trabalhos anteriores do TCU e da Controladoria Geral da União (SFC/CGU) sobre o assunto e dos mapas de processo (fluxogramas) fornecidos pelo Sebrae - Unidade Nacional e Sebrae/DF.

14. Na fase de planejamento, quando da definição do problema e das questões de auditoria, realizou-se reuniões com a SFC/CGU e entrevistas abertas com gestores do Sebrae - Unidade Nacional, do Sebrae/DF, do MDIC e com especialistas do Ipea. Além disso, foram realizadas reuniões para desenvolvimento de análise SWOT junto ao corpo técnico do Sebrae - Unidade Nacional e do Sebrae/DF. Essas reuniões e entrevistas tiveram como objetivos conhecer a atuação do Sebrae, afastar eventuais dúvidas e definir o problema de auditoria.

15. A partir daí, foram definidas as quatro questões de auditoria, as quais foram objeto de discussão e validação em painel de referência no qual foram convidados representantes do gabinete do Ministro Relator, da Coordenação-Geral de Controle Externo de Resultados de Políticas e Programas Públicos (Coger), da SecexDesenvolvimento, da Secex-SP, da SecexPrevidência e da SFC/CGU.

16. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU (NAT) estabelecidas na Portaria-TCU 280/2010 e em observância aos princípios e padrões estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional deste Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

2. VISÃO GERAL

2.1. Criação, Finalidade e Estrutura

17. O Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (Cebrae) foi criado em 1972. Em 1978, teve sua denominação alterada para Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa. A entidade fazia parte da Administração Pública Federal (APF).

18. Com o advento da Lei 8.029, de 12/4/1990, o Poder Executivo foi autorizado a desvincular o Cebrae da APF e transformá-lo, nos termos da Lei, em serviço social autônomo. Essa desvinculação ocorreu por intermédio do Decreto 99.570, de 9/10/1990, por meio do qual foi conferida à entidade a designação de Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

19. O público de atuação do Sebrae é formado por (peça 35, p. 14):

a) Microempreendedor individual (MEI): empresário optante pelo Simples Nacional, cujo faturamento bruto anual é de até R\$ 60 mil;

b) Microempresa (ME): aquelas cujas atividades sejam compatíveis com as atividades mercantis e que possuam faturamento bruto anual de no máximo R\$ 360 mil;

c) Empresa de Pequeno Porte (EPP): aquelas cujas atividades sejam compatíveis com as atividades mercantis e que possuam faturamento bruto anual maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 3.600 mil;

d) Produtor rural: pessoas físicas que explorem atividades agrícolas e/ou pecuárias e que faturem até R\$ 3.600 mil por ano;

e) Potencial Empresário: indivíduos que possuem negócio próprio sem registro ou que ainda não possuem negócio próprio, mas que estão efetivamente envolvidos na sua estruturação;

f) Potencial Empreendedor: indivíduos que ainda não possuem um negócio e nem estão efetivamente envolvidos na estruturação de um negócio.

20. Por força do parágrafo único do art. 9º da Lei 8.029/1990, foram criados serviços de apoio às micro e pequenas empresas em todos os Estados e no Distrito Federal para execução das atribuições do Sebrae. Destarte, sua atuação se dá mediante a ação direta do Sebrae - Unidade Nacional ou por meio da ação descentralizada dos Sebrae/UF, conforme esclarecem

os art. 4º e 6º do Estatuto Social do Sebrae e o parágrafo único do art. 9º da Lei 8.029/1990. O Sistema é regido por um conjunto de princípios sistêmicos, estabelecidos no art. 9º do referido Estatuto.

21. O Sistema Sebrae é composto por 28 unidades, sendo uma unidade nacional coordenadora e uma unidade operacional vinculada em cada estado da Federação e no Distrito Federal (denominadas genericamente por Sebrae/UF).

22. Dessa forma, a entidade passou a compor o chamado sistema 'S', que, de acordo com a doutrina, é o conjunto de serviços sociais autônomos instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais. Essas entidades não integram a Administração direta nem a indireta, apesar de serem oficializadas pelo Estado. Entretanto, trabalham sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005 (p. 366), 2005). Ademais, administram recursos públicos, estando, assim, sob jurisdição do Tribunal de Contas da União, conforme preconiza art. 70, parágrafo único, da CF/88 e o art. 5º, inc. V, da Lei 8.443/1992.

23. O sistema 'S' reúne entidades como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), entre outros, e, em 2016, recebeu mais de R\$ 16 bilhões em recursos arrecadados pela Receita Federal. Entretanto, apesar de fazer parte desse sistema, o Sebrae possui características específicas que o diferenciam dos demais: a entidade não arrecada tributos diretamente, competência facultada pelo Decreto 60.466/1967, por exemplo, ao Senai; não há contrato de gestão entre o Sebrae e o ministério vinculador (MDIC), como ocorre com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); e o Sebrae atua principalmente na capacitação gerencial de empreendedores e administradores de pequenos negócios, enquanto que entidades como Senai e Senac buscam capacitar colaboradores das empresas.

24. Quando de sua instituição, o art. 9º da Lei 8.029/1990, bem como o art. 2º do Decreto 99.570/1990, atribuiu ao Sebrae a finalidade de planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica. Atualmente, o órgão responsável, em boa parte, por tais políticas, é o MDIC.

25. O Ministério é responsável também por aprovar, anualmente, o orçamento do Sebrae, segundo o art. 2º do Decreto 715/1992, com redação alterada pelo Decreto 9.029/2017. Cabe ressaltar, porém, que o orçamento de 2017 foi aprovado pela Secretaria de Governo da Presidência da República, em razão da vinculação da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (Sempe) ao órgão até março do ano corrente, mês em que voltou a fazer parte da estrutura do MDIC.

26. Nessa mesma esteira, o art. 5º do Estatuto Social do Sebrae detalha que o objetivo do Sebrae é:

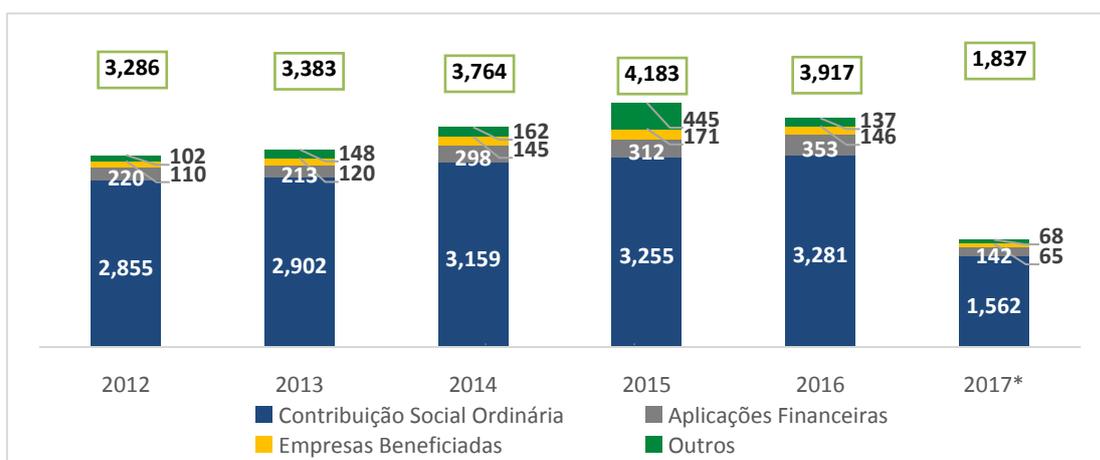
1. (...) fomentar o desenvolvimento sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento técnico das microempresas e das empresas de pequeno porte industriais, comerciais, agrícolas e de serviços, notadamente nos campos da economia, administração, finanças e legislação; da facilitação do acesso ao crédito; da capitalização e fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização daquelas empresas; da ciência, tecnologia e meio ambiente; da capacitação gerencial e da assistência social, em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento.

2.2. Recursos Orçamentários e execução das iniciativas

27. Para desempenhar suas atribuições, o Sistema Sebrae possui como principal fonte de recursos a contribuição social incidente sobre a folha de salários das empresas ligadas ao sistema 'S' tradicional (Senai, Sesi, Senac e Sesc), instituído no art. 8º da Lei 8.029/1990, e posteriores alterações (Lei 8.154/1990 e Lei 11.080/2004). Essa contribuição corresponde a 0,3% adicional às contribuições sociais já existentes anteriormente, sendo que ao Sebrae é destinado 85,75% desse valor, e o restante repartido entre a ApexBrasil (12,25%) e a ABDI (2%).

28. Os recursos desse adicional à contribuição social incidente sobre a folha de salários das empresas, nos termos do Decreto 99.570/1990, são arrecadados pela Receita Federal do Brasil (que assumiu as competências do Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS) e repassados ao Sebrae. A essa receita atribui-se o nome de Contribuição Social Ordinária.

Gráfico 1 - Receitas orçamentárias do Sistema Sebrae (em R\$ milhões)



* valores referentes ao período entre janeiro a junho de 2017.

Fonte: Balanço Orçamentário – Sistema Sebrae (2012 ao 1º Semestre 2017).

29. Nota-se que aproximadamente 85% das receitas disponíveis ao Sistema Sebrae para seu funcionamento são oriundas da referida Contribuição Social Ordinária.

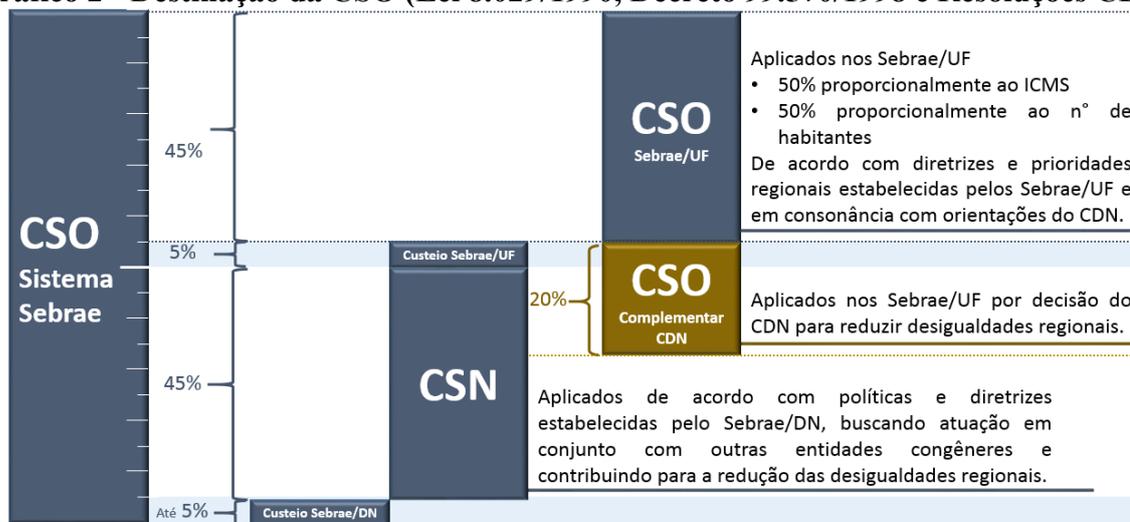
30. Na prática, o Sebrae - Unidade Nacional centraliza as funções de planejamento nacional e coordenação do Sistema Sebrae, sistema esse formado pelo Sebrae - Unidade Nacional e por todos os Sebrae/UF. Por outro lado, de forma geral, a execução das ações junto ao público alvo é função dos Sebrae/UF. Assim, o Sebrae - Unidade Nacional descentraliza os recursos conforme preconiza a legislação.

31. Do total de recursos arrecadados a título de Contribuição Social para o Sistema Sebrae (CSO Sistema Sebrae), 45% são destinados aos Sebrae/UF, distribuídos proporcionalmente de acordo com a população (50%) e com a arrecadação de ICMS (50%) da unidade da federação (CSO Sebrae/UF), 5% são destinados ao custeio do Sebrae - Unidade Nacional, 5% são destinados ao custeio dos Sebrae/UF e 45% são aplicados de acordo com as políticas e diretrizes estabelecidas pelo Sebrae - Unidade Nacional (Contribuição Social do Sebrae - Unidade Nacional - CSN), conforme o art. 11º da Lei 8.029/1990 e o art. 7º do Decreto 99.570/1990.

32. Dessas últimas duas alíquotas, as Resoluções CDN 40 e 61 de 1991 e 20 de 1992 estipularam que 40% (ou seja, 20% do total de CSO Sistema Sebrae) seriam distribuídos aos Sebrae/UF no intuito de reduzir as desigualdades regionais (CSO Complementar CDN) (peça

33, p. 15-34). Ou seja, 65% da CSO Sistema Sebrae é repartido entre os Sebrae/UF para que desempenhem suas funções com relativa autonomia.

Gráfico 2 - Destinação da CSO (Lei 8.029/1990, Decreto 99.570/1998 e Resoluções CDN)



* CSO Sistema Sebrae – Descontado 3,5% pago à Receita Federal pela arrecadação.

Fonte: Lei 8.209/1990, Decreto 99.570/1990, Resolução CDN 40 e 61 de 1991 e ° 20 de 1992.

33. Cada Sebrae/UF possui um contrato de gestão com o Sebrae - Unidade Nacional para os diferentes instrumentos de transferência, CSN e CSO (peça 33, p. 1-14), com regras próprias de prestação de contas da execução física e financeira, exigências de contrapartida para projetos aprovados e demais responsabilidades das partes integrantes. De forma geral, a CSN é destinada à aplicação em projetos e atividades que envolvam os programas e produtos nacionais, desenvolvidos pelo Sebrae - Unidade Nacional, e a CSO destinada ao custeio do Sebrae/UF e à execução de projetos e atividades locais, bem como para a aplicação em contrapartidas exigidas pelo Sebrae - Unidade Nacional. Além dos recursos supramencionados, o Sistema Sebrae pode contar ainda com recursos de parcerias firmadas e da cobrança, em geral subsidiada, de alguns dos serviços prestados a empresas beneficiadas.

34. Toda a execução física e financeira realizada nos Sebrae/UF deve estar em conformidade com o Plano de Trabalho integrado ao Orçamento Anual do Sistema Sebrae, constante do Plano Plurianual do Sebrae (PPA), aprovado por cada um dos Conselhos Deliberativos Estaduais (CDEs) e, de forma consolidada, pelo Conselho Deliberativo Nacional (CDN). O PPA é o principal instrumento de planejamento do Sebrae e sistematiza a sua estratégia na forma de programas, projetos e atividades, tendo como diretriz o Direcionamento Estratégico 2022 (peça 34). O Orçamento Anual do Sistema Sebrae complementa o processo de planejamento, mediante o detalhamento físico e financeiro das ações dos projetos, das atividades e das inversões financeiras.

2.3. Governança, Gestão de Riscos e Controle (Avaliação de Riscos Estratégicos)

35. O Sebrae - Unidade Nacional possui, em sua estrutura de governança, um Conselho Deliberativo Nacional (CDN) e a Diretoria Executiva (Direx). Como instâncias de controle, formalmente designadas em seu Estatuto Social, existem o Conselho Fiscal (CF), a Unidade de Auditoria Interna (UAUD) e uma Ouvidoria (peça 35, p. 98).

36. O CDN é órgão colegiado de direção superior, detendo o poder originário e soberano do Sebrae, extensivo, no que couber ao Sistema Sebrae, conforme previsões estatutárias. Esse Conselho é responsável por gerir os recursos destinados ao sistema. Os Sebrae/UF devem se organizar de forma análoga, sendo que de seu Conselho Deliberativo Estadual (CDE) deverá participar um membro do Sebrae - Unidade Nacional.

37. Segundo o Estatuto Social do Sebrae - Unidade Nacional, o CDN funciona como assembleia geral da entidade, possui poder originário e soberano do Sebrae, extensivo, no que couber ao Sistema Sebrae, e a ele compete, entre outros: decidir sobre políticas, diretrizes e prioridades de aplicação de recursos; aprovar, para todo o Sistema Sebrae, o Direcionamento Estratégico, as Diretrizes para Elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, as prestações de contas do Sebrae e as consolidadas do Sistema Sebrae; bem como aplicar sanções aos membros do sistema em casos de violação dos princípios sistêmicos, inobservância de políticas, diretrizes e prioridades expressamente fixadas pelo CDN, entre outros.
38. Uma das atribuições do CDN, prevista no Decreto 99.570/1990, art. 8º, é a suspensão de recursos ao Sebrae/UF que descumprir as políticas nacionais. Assim dispõe o referido artigo: “O descumprimento das políticas nacionais de desenvolvimento implicará na suspensão, pelo Conselho Deliberativo do Sebrae, do repasse dos recursos, enquanto não ocorrerem os ajustamentos necessários”.
39. O CDN é composto por representantes do Governo Federal, da academia, do setor financeiro, das associações e confederações dos diversos setores produtivos da economia e de pesquisa, e dos Sebrae/UF, conforme art. 3º do Decreto 99.570/1990. O representante da União no Conselho é o MDIC, por meio da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (Sempe). A Sempe, no dia 13 de março de 2017, foi transferida da Secretaria de Governo da Presidência da República para o MDIC, conforme dispôs o art. 4º do Decreto 9.029/2017, desde 11/4/2017.
40. O Conselho Fiscal do Sebrae (CF/Sebrae) é o órgão de assessoramento do CDN para assuntos de gestão contábil, patrimonial e financeira. Entre suas principais atribuições está a de examinar e emitir parecer sobre as demonstrações financeiras e prestações de contas anuais do Sebrae, e sobre as prestações de contas consolidadas dos Sebrae/UF (peça 35, p. 99).
41. A Diretoria Executiva (Direx), órgão colegiado de natureza executiva, é responsável pela gestão administrativa e técnica do Sebrae. Compete à Direx, entre outras atribuições, cumprir e fazer cumprir o estatuto, o direcionamento estratégico, as diretrizes para elaboração do PPA e do Orçamento Anual, o PPA e o Orçamento Anual, todos relativos ao Sistema Sebrae, assim como as demais diretrizes, políticas, prioridades e resoluções emanadas do CDN (peça 35, p. 100).
42. A Unidade de Auditoria Interna (UAUD) do Sebrae - Unidade Nacional tem como missão prover o assessoramento para a efetiva e a transparente aplicação dos recursos do Sistema Sebrae, tendo como referencial os normativos de controles interno e externo, analisando e monitorando os riscos da entidade e identificando oportunidades que possam contribuir para o aprimoramento das práticas operacionais de gestão e controles (peça 35, p. 100).
43. A Ouvidoria recebe denúncias ou informações de casos em que sejam necessárias ações de apuração de atos antiéticos cometidos por colaboradores (peça 35, p. 106).
44. Conforme o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, o Sebrae não possui uma estrutura de gestão de riscos. A Unidade de Auditoria Interna conduz algumas atividades como parte do seu processo de auditoria, que é baseado em uma metodologia de auditoria com foco em riscos.

3. DESENVOLVIMENTO DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E ACHADOS

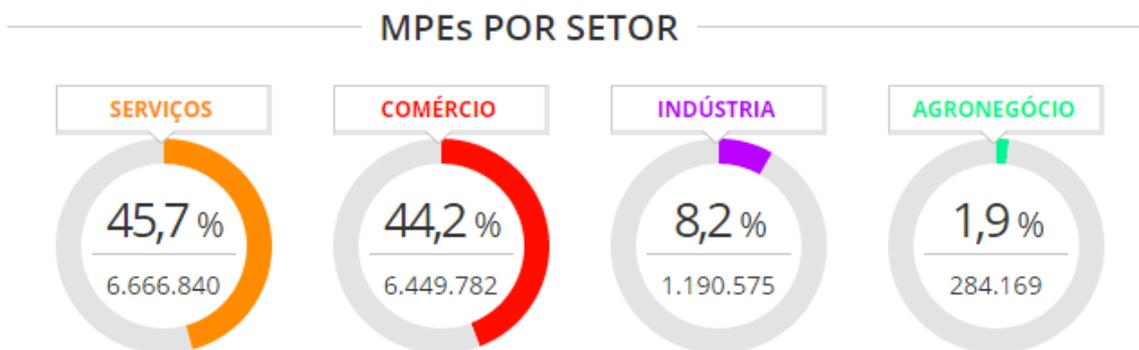
3.1. Mecanismos para atuação articulada com as políticas nacionais de desenvolvimento definidas pelo MDIC

45. Segundo o art. 9º da Lei 8.029/1990 e o art. 2º do Decreto 99.570/1990, a finalidade do Sebrae consiste em planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica. Assim, resta claro que a articulação institucional do Sebrae com o Governo Federal assume importante papel no desempenho de suas finalidades.

46. As políticas nacionais de desenvolvimento envolvem vários órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) relacionados com várias funções de governo, distribuídas em vários Ministérios. Contudo, nos termos do art. 1º do Anexo ao Decreto 8.917/2016, o MDIC detém competência sobre a política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços. Além disso, o mesmo artigo dispõe que cabe ao MDIC a formulação da política de apoio à microempresa e à empresa de pequeno porte.

47. Conforme Relatório de Levantamento do TCU (TC 013.310/2015-1 - peça 100) os principais setores da economia em que as Micro e Pequenas Empresas (MPes) estavam inseridas em 2015 eram o setor de serviços e o de comércio, representando aproximadamente 90% do total das empresas:

Gráfico 3 – Microempresas por setor no Brasil



Fonte: Relatório de Levantamento do TCU (TC 013.310/2015-1 - peça 100)

48. Além disso, a competência para aprovar o orçamento do Sebrae foi delegada ao Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, conforme Decreto 9.029/2017.

49. A avaliação aqui realizada buscou identificar se há canais de articulação institucional para promover o alinhamento entre as políticas de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços (políticas essas a cargo do MDIC), bem como se esses canais estão em efetiva utilização. Assim, não está compreendida na análise a avaliação do efetivo alinhamento, mas a verificação se há uma estrutura de governança mínima que promova esse alinhamento.

50. Ante o exposto, a metodologia de análise procura avaliar:

a) se há políticas nacionais de desenvolvimento das áreas de indústria, comércio e serviços estruturadas de forma que apresentem diretrizes para o planejamento do Sebrae e sua atuação junto ao seu público alvo. A lógica por trás dessa avaliação considera, em princípio, que uma política pouco estruturada não fornecerá informações adequadas para orientação ao Sebrae quanto ao alinhamento institucional;

b) se há canais de alinhamento institucional estruturados de forma sistêmica que instrumentalizem as diretrizes das políticas nacionais de desenvolvimento das áreas de indústria, comércio e serviços. A lógica por trás dessa análise considera que a falta de canais para viabilizar o alinhamento institucional enfraquece as condições para que o mesmo ocorra. Mesmo considerando que o alinhamento político é possível, é recomendável a existência de canais de alinhamento formais como regra de boa governança; e

c) se os canais existentes estão sendo utilizados. A lógica dessa análise reside no fato de que, no caso abstrato, mesmo no caso de existência de canais de alinhamento, é possível que ocorra falta de alinhamento político em detrimento das finalidades institucionais consubstanciadas em lei.

3.1.1. Políticas nacionais de desenvolvimento a cargo do MDIC

51. O MDIC, por meio do Ofício 470/2017-SEI-SE (peças 25), informou que, desde 2016, as ações e programas do Ministério têm se caracterizado por um caráter mais transversal, recaindo sobre o ambiente de negócios, o estímulo à inovação, a produtividade e a inserção do País nas cadeias globais de valor. Nesse contexto, apresentou três principais programas: Programa Brasil Mais Produtivo (B+P); Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE); e Programa InovAtiva Brasil.

52. Além desses três, o MDIC informou da existência de outros programas estruturantes, a saber: Reestruturação do Sistema Brasileiro de Propriedade Industrial; Indústria 4.0; Rota 2030; Programa de Estímulo à Competitividade da Cadeia Produtiva, ao Desenvolvimento e ao Aprimoramento de Fornecedores do Setor de Petróleo e Gás Natural (Pedefor); *Building Information Modeling* (BIM); e Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação.

53. O objetivo da presente auditoria não contempla a avaliação das políticas públicas a cargo do MDIC, mas a verificação da existência de políticas estruturadas que possam balizar o Sebrae no seu planejamento e execução de suas ações, visando o atendimento ao art. 9º da Lei 8.029/1990. Contudo, ante as informações obtidas, cabem algumas considerações sobre os programas apresentados pelo MDIC, em função de seu impacto no alinhamento institucional entre o Ministério e o Sebrae.

54. Ao se analisar as informações sobre os programas, observa-se que a maioria dos que foram apresentados estão relacionados às áreas da indústria e/ou inovação tecnológica. Não se vislumbra o desenho de uma política estruturada para os setores de comércio e de serviços.

55. Por meio do Ofício nº 610/2017-SEI-SE, de 29/11/2017 (peça 94), o MDIC informou que, dentro de um contexto orçamentário e financeiro restritivos, que resultou em uma nova estratégia do Governo Federal, as diretrizes e princípios relacionadas às políticas de competência deste MDIC, inclusive as de comércio e serviços, estão contempladas por um conjunto de ações e programas mais transversais, com vistas à melhoria do ambiente de negócios do país e ao fortalecimento da competitividade da indústria, do comércio e dos serviços. Para os setores de comércio e serviços, destacou ações como o Fórum e Competitividade do Varejo, a Inteligência para o Setor de Serviços, a Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, o Portal do Empreendedor e o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

56. Em que pesem as considerações do Ministério, não foram apresentadas indicações claras sobre seus objetivos, nem a integração com as demais políticas para os demais setores da economia.

57. Cabe destacar que, conforme dados do empresômetro MPE apresentados anteriormente (Gráfico 3), em 2015, aproximadamente 90% das MPE desenvolviam suas

atividades econômicas nesses setores. Ademais, segundo dados do Boletim Estudos & Pesquisas 59, publicado pelo Sebrae (<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/7718.pdf>), 98,5% das empresas privadas em 2015 eram compreendidos por pequenos negócios.

58. O atual estado de arte das políticas para esses setores ainda não traz claras diretrizes para o desenvolvimento nacional integrado. Ante o exposto, é razoável afirmar que o Sebrae, no desenvolvimento de suas ações para atender aos interesses das MPE e MEI se depare com riscos de conflitos com a agenda do governo para os diversos setores da economia.

59. Assim, não obstante os fatos de haver participação do Sebrae nos três programas destacados pelo MDIC, e de o Ministério desenvolver ações transversais relacionadas aos setores de comércio e serviços, é razoável afirmar que as políticas nacionais de desenvolvimento para os setores de comércio e serviços (segmentos esses em que o público alvo do Sebrae é predominante) ainda não atingiram grau de amadurecimento de forma a apresentar diretrizes gerais para balizar o Sebrae no alinhamento de suas ações como um plano de desenvolvimento nacional integrado que contemple os segmentos de indústria, comércio e serviços.

60. Considerando a recente migração da Sempe da Presidência da República para o MDIC, abre-se uma oportunidade de alinhamento mais próximo entre as ações do Ministério voltada para as MPE e MEI com as políticas de indústria, comércio e serviços, bem como o fortalecimento dos canais de alinhamento entre o MDIC e o Sebrae, haja vista que a principal instância nacional de discussão sobre o segmento de MPE e MEI é o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequenas Porte, cuja presidência é exercida pela Sempe.

61. Ante o exposto, seria recomendável que o MDIC envidasse esforços no sentido de promover estudos com vistas ao desenvolvimento de ações integradas nas áreas de indústria, comércio e serviços, considerando as complementaridades entre os setores. Cabe destacar que o Sebrae, dada sua expertise no segmento de MPE e MEI, e considerando sua finalidade institucional, é um parceiro natural e peça chave quando da realização dos estudos e do desenvolvimento das ações.

62. Nesse sentido, tendo em vista a reestruturação do MDIC decorrente do Decreto 9004/2017, o Ministério realizou, no âmbito do Grupo de Trabalho de Integração, instituído na reunião do Comitê de Governança Estratégica (CGE), trabalho de convergência de suas unidades para o Planejamento Estratégico e para o Plano de Desburocratização. Além disso, o MDIC informa (peça 96, p. 20) que a iniciou agenda de Implementação da Gestão de Riscos, com a publicação da Portaria 1.001, de 30 de junho de 2017. Assim, o MDIC considerou iniciado processo no sentido aumentar a maturidade organizacional, fornecendo ferramentas para dar segurança aos gestores no exercício da função pública e na adequada *accountability*, maximizando, assim, as chances da organização atingir seus objetivos.

63. O MDIC destacou que as ações relacionadas às áreas de indústria, comércio e serviços consideradas prioritárias estão condensadas no Planejamento Estratégico 2016-2019 do órgão (disponível no link tal <http://www.mdic.gov.br/index.php/gestao-estrategica>). Segundo o MDIC, o documento demonstra o alinhamento das iniciativas para o alcance dos objetivos estratégicos, que resultaram na construção do Mapa Estratégico, e que almejam o atingimento da missão de “promover o desenvolvimento econômico por meio de políticas de estímulo ao comércio exterior, à indústria, comércio e serviços, e à inovação empresarial”.

64. Ainda no sentido de promover a integração das políticas a seu cargo, o MDIC informou que institucionalizou grupo de trabalho para integração de projetos objetivando

potencializar sinergias e diminuir possíveis áreas de sobreposição na atuação das suas Secretarias.

65. Assim, verifica-se que há iniciativas por parte do Ministério no sentido de desenvolver ações integradas nas áreas de indústria, comércio e serviços, considerando as complementaridades entre os setores.

66. Ressalte-se, contudo, que para que a política nacional de desenvolvimento formada por essas ações seja transparente para a sociedade, bem como tenha elementos que permitam o MDIC monitorar sua evolução, é importante o mapeamento do público alvo, com conhecimento prévio da situação antes da aplicação da política e a definição prévia de objetivos e metas, considerando os recursos disponíveis. Ressalta-se que, em se tratando de uma política nacional de desenvolvimento, esses objetivos e metas deveriam considerar os impactos que a política teria na economia nacional como um todo, e não meramente o resultado para um pequeno grupo de empresas.

67. Importa salientar que o desenvolvimento de uma política estruturada deve considerar a participação de todas as partes interessadas, visando maximizar seus impactos positivos. Assim, convém ao MDIC avaliar a oportunidade de envolver o Sebrae, quando da realização dos estudos e do desenvolvimento das ações, dada sua expertise no segmento de MPE e MEI.

68. Por fim, seria recomendável que todas essas informações fossem amplamente divulgadas à sociedade, em função do princípio da transparência, para que haja condições do devido controle social.

3.1.2. Canais de alinhamento institucional entre o Sebrae e o MDIC

69. Questionado quanto a existência de canais institucionais para promover o alinhamento institucional entre o Ministério e o Sebrae, o MDIC, por meio do Ofício 470/2017-SEI-SE apresentou as seguintes considerações (peça 25):

Primeiramente, há de se ressaltar que a supervisão nos últimos anos esteve sob responsabilidade da Secretaria de Governo da Presidência, por meio da Secretaria Especial de Micro e Pequenas Empresas – unidade que compunha sua estrutura regimental. A alteração organizacional que transferiu essa competência ao MDIC é recente e data de 10/04/2017, com a publicação do Decreto nº 9.029.

Assim, com o prazo decorrido desde então, e os esforços iniciais naturalmente presentes nos processos desse tipo, seria precipitado afirmar que existe, no MDIC, de forma estruturada e sistêmica, um alinhamento planejado, executado, monitorado e avaliado em termos das políticas nacionais de desenvolvimento a cargo do SEBRAE. A estruturação de um processo de supervisão ministerial que permitirá o aprofundamento e a interligação das instituições, com o objetivo de alinhamento em relação às políticas nacionais de desenvolvimento deverá ser construído.

70. Em que pese o MDIC afirmar que a supervisão ministerial junto ao Sebrae nos últimos anos esteve sob responsabilidade da Secretaria de Governo da Presidência, verifica-se que isso somente procede no período compreendido entre a publicação do Decreto 8.427, de 2/4/2015 e o Decreto 9.029, de 10/4/2017. Ou seja, até 1º/4/2015 a supervisão ministerial junto ao Sebrae era de responsabilidade do MDIC.

71. Apesar da falta de mecanismos de alinhamento institucional estruturados de forma sistêmica, o MDIC considera que, “com a transferência de supervisão do Sebrae para o Ministério, a instituição passe, progressivamente, a atender aos parâmetros mínimos

estabelecidos pelo MDIC para potencializar o papel do “Sistema MDIC” no desenvolvimento nacional, bem como convergir rumo às melhores práticas de governança na Administração”.

72. Cabe destacar mais uma vez que a finalidade do Sebrae consiste em planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas (MPE), em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

73. Observe-se que o Sebrae não deve ser considerado apenas como instrumento para potencializar o papel do Sistema MDIC. A prioridade para o Sebrae é o apoio ao seu público alvo: MPE, MEI e aos potenciais empresários. Esse apoio deve considerar as políticas nacionais de desenvolvimento visando as possibilidades de inserção e/ou consolidação nos diversos setores econômicos, mas também trazendo soluções que dinamizem a economia nacional.

74. Por outro lado, o Sebrae não pode traçar suas diretrizes e pautar suas ações sem o devido alinhamento com as políticas nacionais de desenvolvimento. Cabe ao Sebrae, por força do disposto no art. 9º da Lei 8.029/1990 observar as diretrizes dessas políticas no seu planejamento estratégico e execução de seus programas.

75. Assim, entende-se que o alinhamento institucional entre o Sebrae e o MDIC deveria ser construído em conjunto, considerando as vantagens sinérgicas do arranjo, de forma a buscar um projeto nacional de desenvolvimento que dinamizasse a economia e trouxesse benefícios, tanto para MPE, MEI e potenciais empresários, quanto para os objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento.

76. Apesar da ausência de mecanismos de alinhamento institucional estruturados de forma sistêmica, vários canais de articulação foram sendo construídos e vêm sendo utilizados ao longo dos anos pelo MDIC e pelo Sebrae no sentido de promover a articulação entre as instituições.

77. Sobre esses canais, o Sebrae e o MDIC elencaram os seguintes: representações do Sebrae em comitês e grupos de trabalho do MDIC; representações do Sebrae em comitês e grupos de trabalho da Sempe; participação do MDIC no CDN do Sebrae; projetos em comum entre Sebrae e MDIC sem instrumento formal; eventos e agenda de reuniões entre seus diretores e representantes do MDIC; e Convênios e Acordos de Cooperação para viabilizar a articulação institucional (peça 22 e 25).

78. Também citado por ambas as instituições, o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas é um dos principais canais de articulação institucional. Instituído pela Lei Complementar 123/2006, e regulamentado pelo Decreto 8.364/2014, o Fórum é a instância consultiva governamental federal responsável por tratar dos aspectos não tributários relativos ao tratamento diferenciado e favorecido dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte.

79. Cabe ressaltar a existência de outras iniciativas de articulação do Sebrae com outros atores governamentais por meio de diversos convênios e termos de cooperação. Entre eles, podem ser mencionados o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (peça 67).

80. Um importante canal de articulação é a aprovação, por parte do MDIC, do orçamento próprio do Sebrae, que está sendo subutilizado, conforme análise específica desse item.

3.1.3. ACHADO 1: Subutilização da aprovação do Orçamento do Sebrae pelo MDIC como canal de articulação institucional

81. Por força do Decreto 715/1992, a competência para aprovar o orçamento próprio do Sebrae foi delegada ao então Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo. Essa competência foi repassada ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República, por meio do Decreto 8.427/2015. Após inclusão da Sempe na estrutura do MDIC, com o Decreto 9.029/2017, desde 11/4/2017 a competência para aprovar o orçamento próprio do Sebrae voltou a ser desse Ministério.

82. De acordo com o Decreto 715/1992, é atribuição do Sebrae submeter à aprovação do Ministro de Estado, até o dia 30 de novembro de cada exercício financeiro, as respectivas propostas orçamentárias anuais que englobem as previsões de receitas e de aplicações de seus recursos. No mesmo sentido, reformulações orçamentárias anuais deverão ser aprovadas, até 31 de outubro, pelo Ministro.

83. Destaque-se novamente que, conforme dispõe o art. 9º da Lei 8.029/1990, a finalidade do Sebrae consiste em planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

84. Portanto, a aprovação do orçamento próprio do Sebrae é canal de articulação de estreita relação com a coordenação de políticas nacionais de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços. Por meio desse mecanismo seria possível avaliar se as ações programadas pelo Sebrae estariam coadunadas aos objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento.

85. Questionado sobre quais critérios são utilizados para aprovação anual do orçamento do Sebrae, seus respectivos normativos e as atividades executadas para realizar a aprovação deste orçamento anual, o MDIC alegou, por meio do Ofício 470/2017-SEI-SE (peça 25) que a delegação de competências, quanto à apreciação do orçamento do Sebrae, somente foi transferida ao MDIC em 10/4/2017, com a publicação do Decreto 9.029. Informou, ainda, que os processos relativos à deliberação dos orçamentos de 2016 e 2017 não se encontram formalizados no Ministério, mas na Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov/PR).

86. Por fim, considera que a transferência de supervisão do Sebrae para o MDIC deverá exigir das instituições um trabalho de convergência em termos de princípios, rotinas, critérios e instrumentos de relacionamento entre a instituição supervisora e a supervisionada.

87. Portanto, verifica-se que ainda não há normativos definindo os critérios que devem ser observados pelo MDIC quando da análise para aprovação do orçamento próprio do Sebrae.

88. Os processos relativos à deliberação dos orçamentos de 2016 e 2017 formalizados junto à Segov/PR foram coletados pelo MDIC, que apresentou os respectivos documentos.

89. Para o exercício de 2016, foi apresentada a Carta Sebrae PRESI 170, de 26/11/2015, com proposta de orçamento (peça 27, p. 43). O documento apresenta as seguintes informações:

a) Anexo I receitas classificadas, de forma genérica, por categoria econômica, cujo montante total foi de R\$ 4.369.829.000;

b) Anexo II Programas no âmbito do OGU, indicando apenas o Programa 2047 – Programa de Simplificação de Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil;

c) Despesas classificadas, de forma genérica, por grupo de natureza de despesa;

- d) Resultados Institucionais medidos através de indicadores; e
- e) Metas para produtos (palestras, oficinas cursos, orientações, etc).

90. Não há informação nenhuma acerca das ações, projetos ou programas do Sistema Sebrae previstos para o exercício. Tampouco há indicação de qualquer vínculo das receitas e despesas apresentadas com as políticas nacionais de desenvolvimento. Assim, o documento apresentado não traz nenhum elemento que demonstre o que o Sebrae se propunha a realizar no exercício, mas apenas o total de recursos e o gasto total previsto. Não obstante esse fato, a Segov/PR aprovou a proposta orçamentária por meio da Portaria Segov/PR 110, de 18/12/2015 (peça 27, p. 49).

91. Já para o orçamento de 2017, o MDIC apresentou a Carta Sebrae Presi 333, de 24/11/2016, com proposta de orçamento para o ano de 2017 (peça 27, p. 50). Nos mesmos moldes da proposta do ano anterior, o documento apresenta basicamente as mesmas informações da última proposta, com os ajustes de valores, uma vez que a receita total prevista foi de R\$ 4.439.867.000. Novamente, não há informação acerca das ações, projetos ou programas do Sistema Sebrae previstos para o exercício, nem a indicação de qualquer vínculo das receitas e despesas apresentadas com as políticas nacionais de desenvolvimento.

92. Em que pese não haver informações suficientes acerca do alinhamento com as políticas nacionais de desenvolvimento, mais uma vez a proposta orçamentária foi aprovada, por meio da Portaria Segov/PR 007, de 30/1/2017 (peça 27, p. 66).

93. Contudo, no processo de aprovação, cabe destacar o Memorando SEI 9/2017/SEMPE/GAB, de 19/1/2017 (peça 27, p. 62), emitido pelo Secretário Especial da Sempe à Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República. No memorando, o Secretário destacou a condição trazida no art. 9º da Lei 8.029/1990, no sentido de que os programas técnicos, projetos e atividades do Sebrae deveriam guardar conformidade com as Políticas Nacionais de Desenvolvimento. Assim, sugeriu a realização de reuniões trimestrais com a Direx do Sebrae para que a Sempe, órgão formulador das políticas para microempreendedores individuais, micro e pequenas empresas e artesãos, tivesse condições de opinar quanto às conformidades previstas em Lei.

94. Por fim, cabe ressaltar que é papel do MDIC realizar a supervisão ministerial, conforme dispõe o art. 183 do Decreto-lei 200/1967 no sentido de que as entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do Estado nos termos e condições estabelecidos na legislação pertinente, que no caso sob análise, trata-se da Lei 8.029/1990, Decreto 99.570/1990 e Decreto 715/1992 e respectivas alterações posteriores.

95. Diante das informações e documentos apresentados, pode-se afirmar que o MDIC ainda não definiu critérios para avaliação das propostas orçamentárias apresentadas anualmente pelo Sebrae. Esses critérios tampouco constam do Decreto 715/1992.

96. Entretanto, a redação do art. 9º da Lei 8.029/1990 é cristalina no sentido de que os programas técnicos, projetos e atividades do Sebrae devem guardar conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento.

97. Por outro ângulo, verifica-se que o Sebrae, em suas propostas orçamentárias anuais para os exercícios de 2016 e 2017, não apresentou à Sempe informações mínimas acerca de como o orçamento proposto se alinhava às políticas nacionais de desenvolvimento.

98. Portanto, é razoável afirmar que o processo de aprovação do orçamento próprio do Sebrae, na qualidade de mecanismo de articulação para a coordenação de políticas nacionais de desenvolvimento, não vinha sendo utilizado a contento, representando apenas uma ratificação formal da proposta apresentada.

99. Isso traz à discussão duas questões. A primeira é que a coordenação de ações a serem desenvolvidas, em cada exercício financeiro, e a execução das políticas nacionais de desenvolvimento ficam prejudicadas, no que concerne a participação do Sebrae, pois prioridades na alocação de recursos não são estabelecidas em orçamento e cada entidade pode acabar realizando atividades que não se complementam, a possibilidade de sobreposição de esforços, com desperdício de recursos para ambas as partes, bem como a realização de iniciativas que não sejam prioritárias.

100. A segunda questão é que o MDIC, uma vez que o orçamento Sebrae não indique expressamente a previsão da alocação de recursos para suas iniciativas relacionadas às políticas nacionais de desenvolvimento a serem realizadas no exercício, bem como as respectivas metas, não obtenha elementos para retroalimentar o planejamento para o próximo ciclo das políticas nacionais de desenvolvimento a seu cargo.

101. Destaque-se que o Sebrae, em sua atuação, apesar de não ser subordinado ao MDIC, está ligado ao Ministério por laço de vinculação ministerial, por força do Decreto 9.029/2017. Assim, cabe ao MDIC o controle finalístico da atuação do Sebrae, tendo em vista a finalidade institucional do Sebrae de apoiar às MPE em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, estabelecida por meio do art. 9º da Lei 8.029/1990, lei esta que o desvinculou da APF.

102. Ademais, seria salutar que o orçamento Sebrae, a cada ano, estivesse em sincronia com as prioridades estabelecidas pelo Ministério, de maneira a maximizar o alcance das políticas públicas e permitir ao referido Ministério o monitoramento e a avaliação dos resultados obtidos pelo supracitado Serviço Social e pela política pública como um todo.

103. Assim, considerando o disposto no art. 2º do Decreto 715/1992, com redação dada pelo Decreto 9.029/2017, serão propostas as seguintes recomendações:

a) que o MDIC, em conjunto com o Sebrae, defina as informações que devem constar da proposta orçamentária desse serviço social, que permitam ao Ministério avaliar se as iniciativas ali apresentadas estão em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, tendo em vista a finalidade institucional do Sebrae consignada no art. 9 da Lei 8.029/1990; e

b) que o MDIC defina os critérios a serem observados na análise para a aprovação da proposta orçamentária do Sebrae e formalize tais critérios em normativo.

3.2. Verificação e avaliação, pelo Sebrae - Unidade Nacional, das informações sobre aplicação dos recursos a cargo dos Sebrae/UF

104. O objetivo do presente capítulo é verificar os processos utilizados pelo Sebrae - Unidade Nacional para monitorar a execução dos Sebrae/UF, bem como se as informações e dados utilizados são validados. Também serão verificadas as providências adotadas no caso de irregularidades identificadas, e como as informações provenientes desse monitoramento são utilizadas como insumo para o planejamento de exercícios futuros.

105. Conforme já dito anteriormente, o Sistema Sebrae é formado pelo Sebrae - Unidade Nacional, como unidade nacional coordenadora, a quem compete a função de direcionamento estratégico, de orientação técnica e normativa, de coordenação, de controle operacional e de correção; e pelos Sebrae/UF, como unidades operacionais vinculadas, com a finalidade de

executar, de forma descentralizada, as atividades do Sistema, mediante contrato de gestão, convênios e/ou contratação de terceiros (arts. 4º e 6º do Estatuto Social do Sebrae).

106. Todos devem cumprir, obrigatoriamente, um conjunto de princípios sistêmicos relacionados no art. 9º do Estatuto. Entre eles, cabe destacar a observância dos objetivos institucionais do Sebrae, das disposições aprovadas pelo CDN sobre políticas, diretrizes, prioridades, controles finalísticos, finanças, prestação de contas, da autonomia patrimonial, administrativa e financeira das unidades do Sistema, entre outros. Em caso de descumprimento desses princípios, cabe ao CDN advertir, suspender repasse de recursos, intervir e até excluir o Sebrae/UF do sistema, de acordo com o inciso XVIII do art. 14 do Estatuto Social do Sebrae.

107. Nessa mesma esteira, o art. 8º do Decreto 99.570/1990, que desvinculou a entidade da Administração Pública, evidencia ainda a possibilidade de sanção em caso de descumprimento das políticas nacionais de desenvolvimento, qual seja, a suspensão do repasse de recursos pelo CDN até que a situação se normalize.

108. Assim, torna-se evidente a fundamental importância da atuação da unidade nacional coordenadora do Sistema, Sebrae - Unidade Nacional, no monitoramento do desempenho do Sebrae como um todo, a fim de assegurar sua aderência às políticas nacionais de desenvolvimento, aos princípios sistêmicos, às diretrizes e prioridades, e demais disposições aprovadas pelo CDN.

109. Conforme o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, são consideradas boas práticas relacionadas ao tema: disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos da implementação; desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos; e supervisão e controle capazes de impor a adoção de medidas corretivas e sanções em caso de irregularidades.

110. Além disso, o art. 11 da Lei 8.029/1990, estabelece a competência do CDN para a gestão de todos os recursos de contribuição social destinados ao Sistema Sebrae. A alínea “a”, do parágrafo 1º do mesmo artigo, que trata do recurso denominado pelo Sebrae de CSO, estabelece que sua aplicação deve estar em consonância com as orientações do CDN.

111. Portanto, resta caracterizado que os recursos dos Sebrae/UF devem ser aplicados em consonância com as orientações do CDN. Essas orientações devem estar de acordo com as políticas nacionais de desenvolvimento. O art. 8º do Decreto 99.570/1990 prevê suspensão dos recursos caso o Sebrae/UF não siga essa premissa. Portanto, o monitoramento e avaliação deve ser realizado com efetividade.

112. Ante o exposto, a metodologia de análise procura avaliar:

a) como o Sebrae - Unidade Nacional estrutura o monitoramento da execução física decorrente da aplicação dos recursos por parte dos Sebrae/UF. A lógica por trás dessa avaliação é identificar se há processos estruturados de monitoramento da aplicação de recursos;

b) se no monitoramento realizado pelo Sebrae - Unidade Nacional, há validação da informação utilizada, seja por meio de seus colaboradores internos, seja por meio de consultorias e auditorias independentes, bem como se há risco de que tais informações não sejam fidedignas. A lógica por trás dessa avaliação considera que é fundamental garantir que os dados utilizados no monitoramento sejam fidedignos e livres de inconsistências, para assegurar que a avaliação dos resultados e o planejamento das ações do sistema sejam corretamente embasados;

c) se há normativos que estabeleçam providências cabíveis em casos de inconsistências na execução física dos programas detectadas no monitoramento da aplicação dos recursos a cargo dos Sebrae/UF, e se tais providências são aplicadas no caso concreto. A lógica dessa análise considera que o Sebrae - Unidade Nacional, em virtude dos dispositivos da Lei 8.029 de 1990, do Decreto 99.570 de 1990, e do seu Estatuto Social, tem a incumbência de coordenar o Sistema Sebrae e garantir sua aderência às políticas nacionais de desenvolvimento e às suas diretrizes, bem como de sancionar as unidades regionais em caso de eventual desalinhamento; e

d) se são utilizadas as informações de resultados alcançados pelos Sebrae/UF na aplicação de seus recursos, para retroalimentar o planejamento do Sebrae - Unidade Nacional. A lógica dessa análise recai na necessidade de internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, conforme estabelece o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU. É fundamental que se avalie o desempenho passado como subsídio ao planejamento dos exercícios futuros.

3.2.1. Monitoramento do Sistema Sebrae a cargo do Sebrae - Unidade Nacional

113. De acordo com o Relatório de Gestão do Sebrae - Unidade Nacional para o ano de 2016 (peça 35, p. 25), o Sebrae monitora a execução dos Sebrae/UF por intermédio de reuniões dos comitês gestores de projetos e das unidades organizacionais com a Direx e com o CDN, e também por meio dos relatórios de gestão.

114. Para monitorar o PPA, são utilizados dois sistemas corporativos: Sistema de Gestão Estratégica (SGE), que contempla todo o ciclo de programas, projetos e atividades, desde sua criação até sua avaliação, e que permite visualizar a situação das iniciativas e tomada de decisões em tempo real; e o Sistema de Monitoramento Estratégico (SME), que, integrado ao SGE, ao Siacweb (que armazena dados de execução dos atendimentos) e ao RM (sistema de execução financeira), consolida as principais informações necessárias ao monitoramento do Sistema Sebrae.

115. De acordo com o Manual de Programa, Projeto e Atividade (peça 36), o monitoramento do Sebrae possui especificidades a depender do tipo de iniciativa:

Programa

116. O coordenador do programa, que deve ter dedicação exclusiva, com apoio da Unidade de Gestão Estratégica (UGE), deve estruturá-lo considerando, entre outros, os seguintes itens: público-alvo; objetivo; resultados; estratégia de atuação; e monitoramento, especificando quais itens serão acompanhados. Deve, ainda, especificar os requisitos para que um projeto seja vinculado ao programa, como será a composição e a forma de utilização dos recursos e a forma de contabilização do atendimento (peça 36, p. 9-13).

117. Quanto ao acompanhamento do programa, cabe ressaltar que sua avaliação se dá basicamente por intermédio de relatórios de monitoramento gerados no Sistema de Gestão Estratégica (SGE), de acordo com a vinculação dos projetos ao programa em questão (peça 36, p.12).

Projeto

118. De forma análoga aos programas, os projetos de atendimento devem conter, entre outros, a descrição de: público; objetivo geral; resultados; estratégia de atuação; ações, que operacionalizam o projeto; e acordo de resultados, que deve ser pactuado com o Sebrae - Unidade Nacional, caso o projeto seja financiado com recursos da CSN (peça 36, p. 16-23).

119. Em geral, cada projeto conta com um gestor, coordenadores das ações, um coordenador local, um estadual ou regional, e um nacional, que coordena uma carteira de projetos. Há, ainda, o comitê gestor, responsável por orientar o projeto, analisar os resultados e discutir os problemas e soluções identificados, formado por partes interessadas. Entretanto, caso o projeto seja de criação de um Sebrae/UF e custeado sem o uso de recursos do Sebrae - Unidade Nacional (CSN), o projeto não possuirá coordenador nacional (peça 36, p. 42-44).

120. A cada ciclo de execução, com periodicidade definida entre as partes interessadas, o coordenador da ação deve concluir a entrega prevista, e o gestor do projeto valida o trabalho realizado. Ao final de um período determinado, o gestor deve realizar reuniões de monitoramento de desempenho integrado das ações de seu projeto, para consolidar o andamento das ações (peça 36, p. 32-65).

Ação

121. Os elementos básicos que constituem uma ação, entre outros, são: descrição; coordenador; responsável pela execução; responsável pela viabilização financeira; data de início e fim; e valor orçado. Já no seu detalhamento, deve constar: metas qualitativas e quantitativas anuais; marcos críticos; previsão financeira anual; e resultados relacionados.

122. São itens avaliados no monitoramento da ação: execução de marcos críticos; execução financeira; execução das metas de entrega/atendimento; análise das premissas; e atuação das partes interessadas. Essas reuniões devem ser registradas em ata, que serve de subsídio para avaliação periódica de execução do projeto. O Painel de Gestão da Ação é o instrumento onde são registradas as reuniões, sugerido para monitoramento do projeto. O SGE possui campos específicos para monitoramento integrado das ações que devem ser utilizadas pelo gestor do projeto (peça 36, p. 20-22 e 65-67).

Metodologia de gerenciamento de projetos proposta pelo Sebrae - Unidade Nacional

123. Ainda segundo o Manual de Programa, Projeto e Atividade, a avaliação dos projetos é baseada nas informações obtidas no monitoramento e na sua interpretação dada pelo gestor. Pode ser de desempenho, de satisfação, de impactos e de resultados, e tem como objetivos principais: conhecer os resultados alcançados, identificar adequação das ações para a obtenção de tais resultados e quais devem ser descontinuadas, reestruturadas ou incluídas, e verificar riscos (peça 36, p. 68-76).

124. O manual estabelece também que a mensuração dos resultados pode ser feita a partir de dados disponíveis no próprio Sebrae ou nos parceiros, ou por pesquisas e levantamentos primários junto ao público-alvo. Para projetos de atendimento, os dados são coletados anualmente, sendo a primeira mensuração feita em até sessenta dias da pactuação do projeto (peça 36, p. 71-72).

125. Com base nos relatórios de monitoramento de execução integrada das ações, das mensurações realizadas no período, e demais informações de execução, o gestor avalia em até trinta dias o projeto e insere o relatório no SGE. Ainda, o manual orienta que cabe ao gestor do projeto decidir por descontinuar-lo. Não há menção a qualquer intervenção de coordenador nacional nessa situação (peça 36, p. 75).

Monitoramento do Programa Nacional Sebraetec

126. Para se verificar quais procedimentos de monitoramento são realizados pelo Sebrae - Unidade Nacional para avaliar os resultados obtidos no Sebrae/DF, o Programa Nacional Sebraetec foi selecionado pelo critério de materialidade dos recursos executados em 2016. Segundo o Relatório de Gestão do Sistema Sebrae para 2016 (peça 35, p. 47), o Sebrae - Unidade Nacional transferiu aproximadamente R\$ 195 milhões ao Sistema Sebrae para a execução dos programas nacionais, sendo R\$ 100 milhões (51%) destinados ao Sebraetec. Esses recursos são financiados por parcela da CSN transferida às unidades regionais.

127. Segundo o art. 20 do Regulamento Sebraetec 2.3 (peça 37, p. 5), cabe ao Sebrae - Unidade Nacional coordenar a execução do Programa em âmbito nacional, avaliar resultados, propor melhorias e fazer cumprir as regras presentes no regulamento. Entretanto, a competência para realizar as atividades de gestão e monitoramento, bem como para verificar a conformidade entre as entregas previstas e o constante nos relatórios parcial e final apresentados pelas prestadoras de serviço, seria dos Sebrae/UF. Por fim, é obrigação do Sebrae/UF encaminhar relatório de execução do Sebraetec no seu estado sempre que solicitado.

128. Em resposta ao Ofício de Requisição 01-167/2017 (peça 38, p. 4), o Sebrae - Unidade Nacional esclareceu que a coordenação nacional do Sebraetec, dentro da Unidade de Acesso à Inovação, Tecnologia e Sustentabilidade (UAITS), é responsável por atender e monitorar a operacionalização do Programa nos Sebrae/UF. Na sua estrutura, três analistas dividem a função de acompanhar os Sebrae/UF presentes em uma ou mais regiões geográficas. Entretanto, a gestão de recursos financeiros relativos ao Sebraetec esteve, à época, sob responsabilidade das unidades de atendimento do Sebrae - Unidade Nacional.

129. Para exercer o acompanhamento e monitoramento financeiro, o principal mecanismo de controle utilizado é a conferência de relatórios de execução e acompanhamento, por meio dos Sistemas SME e SGE. A coordenação nacional teria utilizado também visitas *in loco* em 2016, aplicando *check-lists* de monitoramento. Como resultado, cada Sebrae/UF recebeu um plano de ação para sanar os pontos mais relevantes diagnosticados (peça 38, p. 4).

130. De forma complementar, o Sebrae alega que foram realizadas videoconferências com as coordenações estaduais e gerências, com a finalidade de alinhar procedimentos de gestão e atuação, bem como um encontro nacional de gestores para discussões e debates acerca do Programa. Por fim, realiza-se, anualmente, uma pesquisa para avaliar a satisfação dos clientes atendidos (peça 38, p. 5).

Monitoramento de iniciativas locais (Sebrae/UF)

131. Conforme descrito na Visão Geral e na introdução deste capítulo, as Unidades do Sistema Sebrae podem utilizar, na execução de seus projetos, atividades e demais atribuições, recursos da CSN, da CSO (considerado “recurso próprio” de cada unidade) ou recursos de parcerias e de contrapartida dos clientes atendidos. No primeiro caso, estão submetidos à coordenação e às diretrizes do Sebrae - Unidade Nacional.

132. Programas, projetos e atividades que não utilizam recursos da CSN e, portanto, são custeados, em sua maioria, pela CSO, não possuem um coordenador ou gestor nacional. De acordo com resposta ao Ofício 04-167/2017 (peça 22, p. 22), os procedimentos, rotinas e periodicidade de monitoramento são definidos pelos seus respectivos coordenadores locais. Ressalta-se que o valor transferido, em 2016, pelo Sebrae - Unidade Nacional ao Sistema Sebrae, a título de CSN, foi de R\$ 456 milhões, ao passo que o montante transferido de CSO foi de R\$ 2,3 bilhões, ou seja, aproximadamente quatro vezes mais.

133. Visto que há unidades que recebem valor relativamente menor de CSN quando comparado a receita de CSO, como o Sebrae/SP, que, em 2016, recebeu R\$ 11 milhões de CSN e R\$ 576 milhões de CSO, boa parte da execução de seus recursos estaria fora do escopo de monitoramento do Sebrae - Unidade Nacional.

134. Cabe, porém, ressaltar que o art. 8º do Regimento Interno do Sebrae - Unidade Nacional atribuiu às Unidades de Atendimento do Sebrae o monitoramento e avaliação dos programas e projetos de atendimento, e o inciso I do art. 12 atribuiu competência à Diretoria Técnica de estabelecer instrumentos e mecanismos de coordenação e avaliação do desempenho e dos resultados das ações executadas pelo Sistema Sebrae, sem distinção da origem dos recursos executados.

3.2.2. ACHADO 2: Fragilidades no monitoramento da execução dos recursos da CSO por parte do Sebrae - Unidade Nacional

135. É possível verificar que o Sebrae - Unidade Nacional possui uma ampla variedade de instrumentos para monitoramento de programas e projetos que envolvam a utilização de recursos da CSN. Nota-se que os registros da execução de tais iniciativas nos sistemas corporativos, que estão integrados entre as unidades do sistema, possibilitam aos coordenadores e gestores nacionais avaliar e tomar decisões com base em informações tempestivas. Há, ainda, previsão de utilização de visitas *in loco*, aplicação de *check-lists*, e reuniões frequentes entre os gestores locais e nacionais.

136. Entretanto, devido a autonomia atribuída às unidades regionais do Sistema Sebrae, não há evidências de monitoramento por parte da unidade nacional sobre a aplicação de recursos em projetos que não utilizem CSN, ou seja, financiados basicamente por CSO, reconhecido como “recurso próprio” de cada Sebrae/UF, sendo assim sujeito, basicamente, ao monitoramento da respectiva unidade.

137. Conforme os dados relacionados anteriormente, aproximadamente 84% dos recursos de contribuição social transferidos aos Sebrae/UF, em 2016, teve a denominação de CSO, enquanto que os recursos transferidos a título de CSN foi de aproximadamente 16%.

138. O monitoramento do Sebrae - Unidade Nacional recai sobre a aplicação dos recursos destinados aos Programas Nacionais. Estes, por sua vez, são custeados majoritariamente por recursos da CSN. Assim, apenas essa pequena parcela de recursos aplicados pelo Sistema Sebrae acaba sendo efetivamente monitorada, indo de encontro ao art. 11 da Lei 8.029/1990, que atribui ao CDN a gestão de todos os recursos de contribuição social destinados ao Sistema Sebrae. Ainda, a alínea “a”, do parágrafo 1º do mesmo artigo, que trata do recurso denominado pelo Sebrae de CSO, estabelece que sua aplicação deve estar em consonância com as orientações do CDN. Por fim, de acordo com o art. 8º do Decreto 99.570/1990, o CDN tem competência para suspender o repasse de recursos à unidade que descumprir as políticas nacionais de desenvolvimento.

139. Assim, fica evidente a necessidade de monitoramento e avaliação de todos os recursos de contribuição social aplicados pelos Sebrae/UF, a fim de garantir que a atuação do Sistema esteja alinhada às políticas nacionais de desenvolvimento e às diretrizes do CDN e cumpra com sua finalidade institucional.

140. Ante ao exposto, propõe-se recomendar ao Sebrae - Unidade Nacional que estruture processos de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos transferidos ao Sebrae/UF a título de CSO, para garantir o alinhamento da atuação das unidades do Sistema às políticas nacionais de desenvolvimento e às diretrizes do CDN, haja vista que o art. 9º da Lei 8.029/1990 não diferencia a aplicação dos recursos de CSN ou CSO na finalidades institucional do Sebrae,

a saber: planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento.

3.2.3. ACHADO 3: Inconsistências nos registros de atendimentos dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF

141. Quando questionado sobre a existência de processos de validação dos dados de atendimentos registrados nos sistemas corporativos do Sistema, por meio do Ofício de requisição 07-167/2017 (peça 28, p.1), o Sebrae - Unidade Nacional informou que é realizado, anualmente, um processo de qualificação dos registros de atendimento, com o fito de garantir a sua conformidade com as definições constantes nos documentos de referência, especialmente no que se refere ao porte, natureza jurídica e situação cadastral da empresa.

142. Segundo o Sebrae - Unidade Nacional, o processo compararia os dados informados pelo cliente e as informações constantes nas bases recebidas pela Receita Federal e Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Em caso de divergência, as informações cadastrais seriam atualizadas na base de clientes.

143. Entretanto, não há menção quanto à validação dos registros de atendimentos em relação a fidedignidade dos demais atributos registrados, como: aderência do serviço prestado ao programa/projeto; quantidade/horas de atendimentos realizados pelo fornecedor; período de execução; atesto de recebimento dos produtos/serviços, entre outros.

144. Para verificar o risco de haver inconsistências nos atributos mencionados, foram realizados testes substantivos a fim de comparar os registros nos sistemas corporativos com a documentação comprobatória dos atendimentos realizados pelo Sebrae/DF no ano de 2016. Para este fim, foi solicitada a base de dados que contém o registro de tais atendimentos e selecionada uma amostra não probabilística com base em risco para os programas Sebraetec, ALI e Negócio a Negócio. Ressalta-se que a técnica de seleção utilizada não permite a aplicação de tratamento estatístico aos resultados, não sendo possível extrapolar as conclusões para todo o universo de atendimentos.

145. Os atendimentos envolvem a execução de consultorias e orientações, cursos e oficinas. Em seguida, solicitou-se a respectiva documentação que teria fundamentado o registro de tais atendimentos nos sistemas, para que fosse feita a análise de sua consistência. O relatório completo dessa análise encontra-se anexo ao processo (peças 50, 52, 57 e 62).

146. O quadro abaixo apresenta o resumo das principais inconsistências identificadas na amostra analisada.

Tabela 1 – Inconsistências identificadas em atendimentos do Sebrae/DF

Programa Nacional	Nº de atendimentos analisados	Nº de atendimentos com risco de inconsistência	Principais inconsistências identificadas (peças 50, 52, 57 e 62)
Sebraetec	25 (peça 50)	25	- Falta de correlação entre as entregas previstas com a agenda de consultoria. Ou seja, não há critério de quantas horas e em quais datas devem ser apresentadas as entregas previstas;
		25	- Falta de elementos no processo indicando que tenha ocorrido uma cotação de preços dos serviços ou mesmo uma estimativa prévia;
		5	- Inconsistências nos preços praticados;
		1	- Inconsistência no quantitativo de horas de serviço prestadas;

Programa Nacional	Nº de atendimentos analisados	Nº de atendimentos com risco de inconsistência	Principais inconsistências identificadas (peças 50, 52, 57 e 62)
		1	- Utilização do Sebraetec para objeto não relacionado às finalidades do Programa;
		1	- Utilização do Sebraetec para prestação de serviços a beneficiário não localizado no DF;
Negócio a Negócio	15 (peça 52)	15	- Ausência de ateste de recebimento pelo cliente e devolutiva de diagnóstico;
		8	- Relatório de atendimentos idênticos para empresas e períodos diferentes;
		6	- CPF registrado de cliente atendido corresponde a outra pessoa física;
		4	- Atendimentos recorrentes para mesma pessoa física, representando empresas diferentes.
		3	- Atendimentos duplicados por erro de integração na base de dados, mas com código de registro único;
		2	- Registro de atendimento em que a atendente é sócia de empresa atendida;
Agentes Locais de Inovação	33 (peça 57)	33	- Termo de Adesão sem data e assinatura do Sênior;
		24	- Maior parte das empresas atendidas é de porte diferente do especificado como público-alvo pelo regulamento do programa;
		16	- Produto dos atendimentos com conteúdo similar para diversas empresas diferentes;
		14	- Termo de desistência de rede de empresas sem data;
		9	- Documentação referente a etapa anterior do atendimento selecionado;
		2	- Horas excessivas de consultoria;
		2	- Atendimentos realizados para mesma empresa no mesmo dia, com produtos entregues similares – possível duplicidade.
Cursos e Oficinas (Sebraetec)	4 (peça 62)	1	- Contratos de contrapartida sem data;
		1	- Ausência de contrato de contrapartida para pessoas atendidas;
		1	- Valor de contrapartida pago por cliente sem referência a quantidade de convites adquiridos;
		1	- Soma dos valores de contrapartida pagos pelos participantes 30% maior que o previsto para a iniciativa

Fonte: Elaboração própria, com base na peça 50, 52, 57 e 62.

147. Verifica-se, assim, que grande parte da amostra selecionada contém indícios de inconsistências que podem comprometer a fidedignidade dos registros realizados nos sistemas corporativos pelo Sebrae/DF. Conforme mencionado anteriormente, quando questionado, o Sebrae - Unidade Nacional não apresentou qualquer procedimento interno de validação dos dados a fim de minimizar a ocorrência de tais inconsistências. Entretanto, cabe destacar que, em resposta ao Ofício de Requisição 04-167/2017 (peça 63, p. 1), o Sebrae - Unidade Nacional apresentou a realização de 13 auditorias independentes no Sistema Sebrae: auditorias anuais

nas demonstrações financeiras entre 2008 e 2017; e consultorias anuais em *compliance*, entre 2015 e 2017.

148. Consta do Contrato de Prestação de Serviços (peça 63, p. 2-3) da consultoria de *compliance* supramencionada, que seu objeto seria a realização de trabalhos visando a prevenção de riscos e a antecipação de medidas corretivas, bem como o auxílio na estruturação e padronização de um programa de integridade corporativa, com aplicabilidade nas 28 Unidades do Sistema Sebrae. O trabalho teve como escopo processos e atividades de governança e gestão, envolvendo: compras e licitações; convênios; gestão de credenciados; gestão de pessoas; e patrocínios.

149. No relatório elaborado em 2016 para o Sebrae/DF e para o Sebrae - Unidade Nacional (peça 63, p. 21-22, 105, 237), alguns dos pontos em “Estruturação do *Compliance*” (melhorias necessárias para minimizar riscos) destacados foram:

a) ausência de avaliação de consultoria;

b) consultoria com carga horária diária excessiva;

c) registro no SIAC de atendimentos recorrentes para um mesmo cliente;

d) ausência da elaboração dos relatórios de mensuração e avaliação nos prazos estabelecidos no Manual de Programas, Projetos e Atividades;

150. Nota-se que, embora o Sebrae - Unidade Nacional não realize diretamente a validação dos dados de atendimentos registrados nos sistemas corporativos, há um processo similar realizado pela auditoria independente em todos os Sebrae/UF.

151. Ressalta-se que, não obstante o Sebrae - Unidade Nacional ter contrato com empresa dedicada à consultoria de *compliance*, foi encontrado uma quantidade significativa de inconsistências na amostra analisada. Embora essa amostra não seja representativa do ponto de vista estatístico, tendo sido selecionada com base em risco, a proporção de registros que apresentaram inconsistências é expressiva, sendo, para alguns programas, perto de 100%.

152. Visto que o monitoramento realizado pelo Sebrae - Unidade Nacional sobre a atuação dos Sebrae/UF se dá basicamente por meio dos registros feitos nos sistemas corporativos, como o SGE, há o risco de que decisões estratégicas e táticas estejam sendo tomadas com base em dados não fidedignos da atuação e dos resultados do Sistema Sebrae.

153. Ademais, tais registros alimentam também os sistemas de avaliação institucional, que servem de fonte para o planejamento e para o cálculo de parcela da remuneração variável dos servidores que depende do cumprimento de metas institucionais, conforme mencionado mais adiante nesse relatório. Assim, a ocorrência de tais inconsistências pode indicar a existência de dados inflados quanto ao cumprimento de metas pelas unidades do Sebrae, possivelmente levando a uma avaliação de desempenho que não corresponde à realidade. Tal avaliação tem influência direta no planejamento para os exercícios seguintes, bem como na remuneração de colaboradores internos e fornecedores contratados.

154. Por fim, os relatórios de gestão, apresentados pelo Sebrae à sociedade, possuem dados fundamentados nos registros de execução dos serviços prestados, constantes dos sistemas corporativos, organizados de forma a demonstrar os resultados de sua atuação. Assim, o comprometimento da fidedignidade de tais registros tem impacto direto na transparência dos resultados alcançados pelo Sebrae. Nessa esteira, é razoável afirmar que a validação dos atributos dos registros mencionados se mostra fundamental para etapas críticas de controle, planejamento e prestação de contas.

155. Ante o exposto, será proposta determinação ao Sebrae/DF para que:

a) adote providências no sentido de regularizar as inconsistências detectadas nos atendimentos destacados nas peças 50, 52, 57 e 62, em desconformidade com os manuais dos programas nacionais e princípios sistêmicos do art. 9º, em especial os incisos I, II e IX, do Estatuto Social do Sebrae, aprovado pela Resolução CDN 189/2009, promovendo inclusive, quando for o caso, a responsabilização de quem deu causa às inconsistências e a glosa dos respectivos valores;

b) promova o aperfeiçoamento da metodologia e do sistema de suporte ao atendimento, de forma a mitigar a ocorrência de novas inconsistências nos registros de atendimento; e

c) encaminhe a este Tribunal de Contas e ao Sebrae - Unidade Nacional, no prazo de 90 dias, informações sobre as medidas adotadas quanto as alíneas anteriores, com a respectiva documentação comprobatória.

156. Será proposto, ainda, dar ciência ao Sebrae – Unidade Nacional de que foram identificadas inconsistências nos registros de atendimentos prestados em 2016 pelo Sebrae/DF, no âmbito dos programas nacionais, em desconformidade com os manuais dos programas nacionais e princípios sistêmicos do art. 9º, em especial os incisos I, II e IX, do Estatuto Social do Sebrae, aprovado pela Resolução CDN 189/2009.

3.3. Processo para a formação de preços dos serviços do Sebrae

3.3.1. ACHADO 4: Ausência de estudos que fundamentem o percentual de subsídios nos preços de serviços prestados

157. O Sistema Sebrae presta ao seu público alvo, tanto serviços compreendidos nos programas nacionais, quanto serviços constantes de ações locais. Determinados serviços são gratuitos. Os serviços em que há cobrança de valores ao público alvo tem preço final subsidiados pelo Sebrae.

158. Os programas nacionais foram concebidos para potencializar a execução da estratégia do Sistema Sebrae, direcionando ações e recursos para o provimento de conhecimento para os pequenos negócios, articulação e fortalecimento da rede de parceiros, promoção da cultura empreendedora e potencialização do ambiente favorável para o desenvolvimento dos pequenos negócios (peça 35, p. 47).

159. O Sebrae - Unidade Nacional afirmou que o subsídio aos programas nacionais é feito por meio da transferência da CSN, para as diversas unidades estaduais que, então, executam os programas. A transferência de recursos tem por base as resoluções aprovadas em reuniões da Diretoria Executiva (peça 28, p. 2).

160. Afirmou, também, que a operacionalização da participação financeira do Sebrae - Unidade Nacional aos Sebrae/UF está regulamentada pela Instrução Normativa 37/20, para produtos, e pela Instrução Normativa 41/06, para os convênios (programas), e varia de acordo com o programa nacional (peça 28, p. 2). Repisa-se que se encontram vigentes, hoje, os seguintes programas nacionais: Agentes Locais de Inovação (ALI); Sebraetec; Negócio a Negócio; Programa Nacional de Encadeamento Produtivo; e Programa Nacional de Educação Empreendedora (PNEE). Porém, em exercícios anteriores, havia outros programas, como o Sebrae Mais, por exemplo.

161. No âmbito do Programa ALI, o subsídio concedido pelo Sebrae - Unidade Nacional aos Sebrae/UF é de 70% do total (repassados ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, via Acordo de Cooperação 55/2014, para pagamento das bolsas), ao passo que os 30% restantes ficam a cargo dos Sebrae/UF, como contrapartida, sendo

que essa pode ser composta por recursos próprios (CSO), ou pode ser também com recursos de parceiros, de acordo com a Instrução Normativa pertinente em vigência. O acompanhamento para o cliente, no âmbito do Projeto, é gratuito (peça 28, p. 3).

162. O percentual de subsídio concedido pelo Sebrae - Unidade Nacional, no âmbito do programa nacional Sebraetec, é definido por regulamento próprio. Em sua versão atual, está definido que o referido Serviço Social subsidiará no máximo 70%, sendo que o restante do valor pode ser financiado pelo cliente, um parceiro ou o próprio Sebrae/UF (peça 28, p. 3).

163. Já no programa Negócio a Negócio, o Sebrae - Unidade Nacional concede o subsídio de 70%, enquanto os demais 30% são de responsabilidade do Sebrae/UF, sendo esse último percentual composto de recursos de CSO e/ou recursos de parceiros. O atendimento para o cliente é gratuito. (peça 28, p. 4).

164. Os projetos de encadeamento produtivo podem ser de iniciativa do Sebrae - Unidade Nacional e/ou Sebrae/UF, sendo que cada convênio firmado tem uma composição financeira que conta com a participação financeira dessas entidades, dentro dos limites estabelecidos pela Instrução Normativa 41 (peça 28, p. 4).

165. Por fim, quanto ao PNEE, o Sebrae - Unidade Nacional asseverou que o custeio de todas as ações que compõem o programa é integralmente feito por meio da CSN, desde que o Sebrae/UF apresente novos projetos com duração de ao menos dois anos. Caso o recurso de CSN não seja suficiente para atender a estratégia do Sebrae/UF para os potenciais empreendedores, o estado tem a possibilidade de complementar o recurso do projeto com CSO (peça 28, p. 5).

166. O percentual de subsídio é definido por manifestação da Diretoria do Sebrae - Unidade Nacional e que varia de acordo com o programa nacional a ser executado. O Sebrae - Unidade Nacional não esclareceu quais parâmetros são utilizados para se definir o percentual de subsídio em cada programa nacional.

167. Já o Sebrae/DF informou que, historicamente, é aplicado um percentual médio de trinta por cento sobre os serviços prestados ao público, tendo em vista a necessidade de se obter a geração de receitas próprias, no montante de dez por cento, obtida das empresas beneficiadas. Acrescentou que alguns serviços são gratuitos e outros, como as missões empresarias, possuem contrapartida de cinquenta a setenta por cento, dependendo o caso (peça 82, p. 2).

168. Portanto, de maneira semelhante ao que foi constatado no Sebrae - Unidade Nacional, o percentual de subsídio do Sebrae/DF é estipulado por sua Diretoria Executiva, e que esse teria como único ou, ao menos, o principal parâmetro, a necessidade de se arrecadar ao menos dez por cento de receita própria sobre os serviços prestados, o que pode ser obtido com a concessão de subsídios no montante de trinta por cento sobre os serviços prestados.

169. Assim, verifica-se que tanto o Sebrae - Unidade Nacional quanto o Sebrae/DF concedem subsídios em programas e serviços que prestam às MPEs e aos MEIs. Tendo em vista o poder de discricionariedade que possuem, não há de se questionar o que deveria ser objeto de subsídio e em que montante, pois é uma decisão exclusiva de ambas entidades, mas os esclarecimentos prestados não demonstraram a existência de estudos e informações que fornecessem os parâmetros utilizados para a fixação dos percentuais desses subsídios.

170. Diversos fatores podem influenciar o montante e que programas e serviços seriam subsidiados, como a arrecadação prevista a cada ano, os objetivos estratégicos do Sistema Sebrae, áreas que sejam detectadas a necessidade de atuação prioritária, alinhamento de sua atuação às políticas de desenvolvimento estabelecidas pelo MDIC, necessidade de tornar os preços de determinados serviços mais competitivos frente ao mercado, entre outros. Os

esclarecimentos prestados não entram nesse mérito, de maneira não ser possível visualizar as motivações que norteiam a concessão de subsídios no Sebrae - Unidade Nacional e no Sebrae/DF.

171. Veja, por exemplo, que o próprio Sebrae/DF informou que, historicamente, é aplicado um percentual médio de 30% sobre os serviços prestados ao público, o que denota que outros fatores podem não estar sendo considerados, pois, do contrário, seria provável a ocorrência de mudanças na definição dos subsídios a cada exercício.

172. Tendo em vista a origem pública de parcela majoritária dos recursos geridos pelo Sebrae, e considerando sua finalidade legal no sentido de apoiar as MPE, é primordial que os recursos tenham aplicação prioritária na prestação de serviços ao público alvo do Sebrae. Isso induz uma alocação de recursos otimizada, de forma a onerar o mínimo necessário esse público, prestando serviços de forma gratuita e/ou concedendo, de forma global, a maior parcela de subsídios possível, mantendo-se um padrão de qualidade adequado.

173. As respostas apresentadas pelo Sebrae - Unidade Nacional e pelo Sebrae/DF não esclarecem a estratégia de concessão, bem como os percentuais de subsídios fixados.

174. O Sebrae gere e aplica recursos de natureza tributária, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), especificamente, como definido pelo Supremo Tribunal Federal, em julgamento ao Recurso Extraordinário n. 396.266 (Diário da Justiça 27/2/2004), e é pacífico o entendimento, neste Tribunal de Contas, de que é obrigatório que os entes do Sistema S observem os mesmos princípios constitucionais e administrativos que norteiam a Administração Pública.

175. O princípio da transparência se aplica na maneira como o Sistema Sebrae demonstra o uso dos recursos que lhes são confiados. Este princípio é elevado ao status de valor no mapa estratégico do Sistema Sebrae, do Relatório de Gestão do Sebrae - Unidade Nacional para o exercício de 2016. O Mapa Estratégico, inclusive, apresenta processo específico para implementação da transparência na aplicação de recursos e na comunicação de resultados no eixo Excelência em Gestão (peça 35, p. 22).

176. Por fim, crê-se que os subsídios têm como principal razão para a sua concessão a necessidade de permitir que as MPes e MEIs tenham acesso a produtos e serviços com preços diferenciados, mais vantajosos, em relação ao mercado, pois é a função precípua do Sistema Sebrae apoiar esse nicho específico. Porém, os subsídios somente terão efeito real, caso os preços cobrados pelo Sebrae ao seu cliente final tenham como base um valor perfeitamente definido e de acordo com a prática de mercado. Se os preços tabelados no âmbito do Sistema Sebrae estiverem acima do valor de mercado, há risco de que, mesmo que o preço seja subsidiado, ainda seja mais caro para o usuário final se comparado ao mercado privado. Portanto, o cerne da questão reside na correta definição dos preços dos serviços do portfólio do Sebrae, o que será abordado no item a seguir.

177. Quanto aos subsídios aqui tratados, será proposta recomendação ao Sebrae Nacional no sentido de que, ao definir os percentuais de subsídios para seus produtos e serviços, registre a devida motivação do percentual adotado, considerando suas diretrizes estratégicas e as políticas nacionais de desenvolvimento, e mantenha sob sua guarda a documentação comprobatória dos estudos realizados, em consonância com os princípios jurídicos da motivação dos atos e da transparência.

3.3.2. ACHADO 5: Fragilidades no processo de estruturação de preços de serviços no âmbito do Sebrae - Unidade Nacional e do Sebrae/DF

178. Quanto à formação de preços dos diferentes serviços oferecidos diretamente aos clientes, foi solicitado ao Sebrae - Unidade Nacional que esclarecesse se há na entidade um processo formal de formação/definição dos limites máximos de preços a ser cobrado nos produtos e serviços compreendidos nos programas nacionais e, em caso positivo, que indicasse como esse processo é realizado. Ademais, foi solicitado a remessa da relação de preços dos produtos e serviços e seus limites máximos, vigentes nos exercícios de 2016 e 2017. Especificamente com relação ao programa Sebraetec, considerando que este programa nacional é o que apresenta os maiores valores cobrados pelo Sebrae ao seu público alvo, foi pedida a apresentação da memória de cálculo utilizada na formação/definição dos limites de preços máximo para os produtos e serviços compreendidos no programa, vigentes nos exercícios de 2016 e 2017.

179. O Sebrae - Unidade Nacional apresentou informações por programas específicos, conforme peça 22, p. 35-39. Dessa forma, serão apresentados os esclarecimentos prestados pelo Sebrae, por programa e, em seguida, os devidos comentários, quando necessários.

180. Em nível nacional, o Sebraetec conta com uma tabela de valores máximos que podem ser considerados pelos Sebrae/UF para contratação de serviços que façam parte do escopo de atuação definidos no Caderno Técnico. O Sebrae - Unidade Nacional afirma que tais informações constam no Regulamento do referido programa (peça 22, p. 35-36).

181. Segundo o Sebrae - Unidade Nacional, a tabela de valores máximos manteve os mesmos preços desde 2015, quando, então, os serviços de diagnóstico tecnológico e de clínica tecnológica foram ajustados para mais. Isso ocorreu a pedido de estados da região Norte, eis que os Sebrae/UF argumentaram sobre a dificuldade de realização de tais serviços localmente, visto que nem sempre há profissionais com a devida expertise na região ou no interior dos estados. Segundo o Sebrae - Unidade Nacional, a necessidade de deslocamento de profissionais de outras áreas e os valores de passagens aéreas inviabilizavam o respeito ao teto nacional, onerando a prestação de serviços (peça 22, p. 36).

182. Ainda com relação ao Sebraetec, o Sebrae - Unidade Nacional afirma que as Diretorias Executivas dos Sebrae/UF deverão aprovar, conforme realidades de mercado estaduais, subdivisões dos tipos de serviços e tabela de valores para cada subdivisão definida (peça 22, p. 36-37).

183. Os valores apresentados na tabela disponibilizada pelo Sebrae - Unidade Nacional (peça 22, p. 36) são preços máximos. Embora solicitada, não foi apresentada a esta Equipe de Auditoria a memória de cálculo que justificasse esses valores. Assim, o Sebrae - Unidade Nacional não justificou como chegou aos preços fixados. O Regulamento do Programa Sebraetec também não apresenta a discriminação pormenorizada dos custos (peça 37).

184. No que se refere à majoração dos valores dos serviços diagnóstico tecnológico e clínica tecnológica por conta da realidade vivida na Região Norte, importa dizer que o procedimento cria o risco de que possa haver pagamento, por esses serviços, acima da prática de mercado nas demais regiões ou até mesmo na própria Região Norte, considerando que não apresentada memória de cálculo ou qualquer outra documentação que deu suporte aos preços fixados. Não se sabe, por exemplo, que parâmetros foram considerados para se majorar os preços dos supracitados serviços, se foram feitas pesquisas na Região Norte, etc.

185. O fato de o Regulamento do Sebraetec 2017 estabelecer (art. 18º, inciso VI) que é obrigação dos diferentes Sebrae/UF definir a subdivisão dos serviços tecnológicos e subtetos

máximos de valores financeiros para operação do programa na esfera estadual não elide esse risco. Ao disponibilizar uma única tabela de preços que serve de balizador para todos os Sebraes/UF, há o risco de que os preços nos estados sejam fixados próximo a esses limites que, conforme comentado anteriormente, podem não refletir a realidade local. Conforme será comentado adiante, o Sebrae/DF não possui um processo de formação de preços estruturado e regulamentado, o que gera o risco de que, se fixar preços próximos ao limite definido pelo Sebrae - Unidade Nacional, incorra em custos acima da prática no mercado do Distrito Federal, por exemplo.

186. Seria recomendável que o Sebrae - Unidade Nacional, ao menos, estabelecesse preços máximos por regiões, levando em consideração as especificidades e realidades locais, de maneira a minimizar os riscos comentados acima. Frisa-se que as entidades do Sistema S devem necessariamente observar os princípios administrativos e constitucionais que regem a Administração Pública, e o princípio da economicidade é um deles, conforme art. 70 da Constituição Federal.

187. Ressalta-se, ainda, que o próprio Sebrae informou que os preços do programa Sebraetec eram constantes desde 2015, quando houve reajuste em dois serviços específicos. Seria razoável que houvesse uma certa periodicidade na análise dos custos dos serviços, tendo em vista a constante mudança dos fatores que os influenciam.

188. No âmbito do Programa Nacional de Educação Empreendedora, o Sebrae - Unidade Nacional esclarece que não há cobrança de prestação de serviços, e que todos os cursos, produtos e serviços são disponibilizados para o público gratuitamente (peça 22, p. 37).

189. Com relação ao programa Sebrae Mais, o Sebrae – Unidade Nacional afirma que cabe a cada Sebrae/UF a estratégia de atuação em seu estado e que a formação e a definição da política de preços e comercialização dos produtos e serviços ficam a critério de cada um deles, considerando-se as diferentes realidades regionais (peça 22, p. 37).

190. No programa Sebrae Mais, cabe ao Sebrae – Unidade Nacional a orientação e o acompanhamento desse processo no âmbito de cada Sebrae/UF. A prática atual, segundo o referido Departamento, é a adoção de estratégias de precificação baseada nos custos inerentes à aplicação da solução (custos fixos e variáveis) mais a margem de remuneração da instituição. Os principais custos envolvidos na análise são: hora do consultor; aluguel de salas, auditórios, equipamentos; coffee break; palestrantes e moderadores; deslocamentos e divulgação/promoção dos produtos e serviços (peça 22, p. 37).

191. O Sebrae - Unidade Nacional informou que, no PPA 2016-2019, consta a relação de preços mínimos e máximos recomendados, para que os Sebrae/UF pudessem comercializar os produtos e serviços do supracitado programa. Segundo o Departamento Nacional, a relação de preços objetiva atender as diferenças regionais e as estratégias de comercialização dos diferentes Sebrae/UF. Todas as soluções do portfólio possuem previsão de, no mínimo, quinze empresas por turma, exceto as soluções de Consultoria (uma empresa), as Palestras Técnicas (trinta empresas) e o Seminário Sebrae Mais Desafios do Crescimento (duzentos participantes) (vide tabela da peça 22, p. 38).

192. De maneira semelhante ao programa Sebraetec, o balizador/limitador previsto no programa Sebrae Mais é o de preços máximos, com a diferença que o Departamento Nacional apenas recomenda o preço e não o impõe aos demais integrantes do Sistema Sebrae. O Departamento Nacional asseverou que acompanha e orienta as unidades regionais a estabelecerem os seus preços, mas não entrou em detalhes de como esse processo se desenvolve, muito embora tenha sido esse o objetivo do questionamento feito por esta Equipe de Auditoria. Ademais, novamente se enfatiza que disponibilizar uma única tabela de preços objetivando

atender as diferentes regiões do País aumenta significativamente o risco de que os preços praticados em determinada localidade possam estar majorados em relação à realidade local.

193. Diante do conjunto das informações, considera-se que no Sebrae - Unidade Nacional existem iniciativas isoladas, por programas, para se balizar o preço máximo de serviços a serem prestados aos usuários, contudo não há um processo estruturado, periódico e normatizado em seu âmbito. Não foram apresentadas informações de como o Departamento Nacional chega aos preços máximos e de como orienta os demais integrantes do Sistema Sebrae a formularem os seus preços localmente. Ademais, os programas que possuem preços fixados pelo Departamento Nacional são previstos de maneira a contemplar todas as diferentes realidades regionais, o que gera o risco de que, em regiões onde os custos sejam mais módicos, haja uma majoração no preço final a ser pago pelo público-alvo.

194. A existência e modelagem do processo de formação de preços também foi objeto de exame e questionamento no âmbito do Sebrae/DF. O Serviço Social informou que, no exercício de 2016, foi realizado um processo de definição de preços dos serviços de consultoria, por meio da realização de *benchmarking* junto a estados que já possuíam tabelas de valores, do histórico de valores de consultorias implementadas em empresas nos anos anteriores, de pesquisa de mercado, feita por telefone, junto às MPes, e de validação de valores junto a profissionais cadastrados no Sistema de Gestão de Credenciados, especificamente consultores seniores do programa ALI. O Sebrae - Unidade Nacional apresentou tabela de preços onde a consolidação dos dados obtidos foi apresentada (peça 68, p. 1-4).

195. Já no caso de capacitações, o Sebrae/DF informou que não há um processo formal para formação de preços, mas, em 2015, foi realizada uma pesquisa de *benchmarking* junto a alguns Estados, quando, então, foi elaborado um quadro de valores de referência com as soluções educacionais mais utilizadas no âmbito da entidade. Também asseverou que, no presente exercício, iniciou-se o processo de desenvolvimento de ferramenta para precificar melhor as ações educacionais (peça 68, p. 1).

196. Com relação às soluções de mercado, como missões nacionais e internacionais, feiras e eventos, o Sebrae/DF asseverou que são realizadas conforme valor de mercado obtido em licitações (peça 68, p. 1).

197. O Sebrae/DF também apresentou cópia da Portaria 018/2017, a qual aprova a tabela de produtos e serviços do portfólio da entidade (peça 49).

198. As informações demonstram que o Sebrae/DF tem realizado procedimentos com vistas a precificar o valor dos serviços que presta ao seu público alvo. Contudo, há considerações a se fazer.

199. O Sebrae/DF não apresentou à Equipe de Auditoria a documentação que deu suporte aos preços constantes da tabela de preços relacionadas aos serviços de consultoria e da tabela de preços dos produtos e serviços constantes da Portaria 018/2017. Não há memória de cálculo, cópia de pesquisas de preços ou outra documentação que indique como se chegou aos preços praticados. No caso dos serviços de consultoria, foi mencionada uma série de procedimentos adotados para precificar esse tipo de serviço, conforme apresentado anteriormente, mas não foi apresentada documentação que corroborasse os procedimentos que o Sebrae/DF diz ter adotado.

200. Dessa forma, ainda que haja esforços em se precificar os serviços, não há um processo formal, periódico e positivado no âmbito do Sebrae/DF. O que existe são procedimentos isolados, sem uma metodologia pré-estabelecida e que não ocorrem com uma

periodicidade definida, o que torna o procedimento frágil e sujeito ao risco de não atender aos seus objetivos.

201. Considera-se que um processo de trabalho para precificação dos produtos e serviços, quando funcional, deve ao menos estar devidamente regulamentado, de maneira a se estabelecer: os setores e responsáveis envolvidos; a metodologia a ser empregada na precificação; a necessidade de se fundamentar os preços e as decisões com documentação comprobatória que permita a revisão e a validação pelos órgãos superiores da entidade; e a periodicidade com que os procedimentos devem ocorrer. Não existe essa regulamentação no âmbito do Sebrae/DF e seria recomendável que a entidade caminhasse nesse sentido, eis que deve perseguir a maximização da eficiência e da economicidade no uso de seus recursos orçamentários, com vistas ao cumprimento de sua função.

202. Diante de tudo o que foi exposto com relação à precificação dos preços de produtos e serviços, existe a necessidade de se aperfeiçoar os processos de trabalhos relacionados a essa atividade no âmbito do Sebrae - Unidade Nacional e do Sebrae/DF, em função dos seguintes pontos:

a) não há um processo estruturado de formação de preços dos produtos e serviços, devidamente normatizado, com definição de metodologia, procedimentos e setores responsáveis, mas sim procedimentos isolados, por programas, e realizados sem periodicidade definida;

b) não foram apresentadas memórias de cálculos e/ou pesquisas de preços feitas, que pudessem balizar os preços dos produtos e serviços, de maneira que não há garantia de que os preços estejam em consonância com a prática de mercado; e

c) determinados serviços são precificados pelo Sebrae - Unidade Nacional, considerando atender a todas as regiões do País, o que gera riscos de majoração nos preços a serem desembolsados pelos clientes finais em localidades cujo custo seja menor que o da referida região.

203. Portanto, será proposta recomendação ao Sebrae Nacional no sentido de que desenvolva processo estruturado de formação de preços dos produtos e serviços, com a devida normatização, que contemple, entre outros aspectos, a definição de metodologia e dos procedimentos a serem aplicados, considerando, inclusive, as diferentes realidades regionais, a necessidade de arquivamento da documentação comprobatória que fundamente os preços, a periodicidade da reavaliação dos preços e os setores responsáveis.

3.4. Transparência da execução do orçamento e dos resultados alcançados pelo Sistema Sebrae

3.4.1. ACHADO 6: Ausência de demonstração de alinhamento do Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento em suas publicações institucionais

204. Entre os mecanismos utilizados pelo Sebrae para dar transparência ao orçamento, sua execução e os resultados alcançados do Sistema Sebrae, merecem destaque os relatórios de gestão anuais publicados pelas unidades do Sebrae e as informações disponibilizadas no portal do Sebrae na internet.

205. Com relação às informações disponibilizadas no portal do Sebrae na internet, ressalte-se que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, emitiu uma série de recomendações às entidades do Sistema "S", visando ampliar a transparência na atuação dos Serviços Sociais. Sem prejuízo do monitoramento do cumprimento do referido Acórdão que será oportunamente realizado, verifica-se, em análise

sumária, que o Sebrae está adotando providência no sentido de implementar as recomendações dos itens 9.1.1 e 9.1.9, no portal do Sebrae.

206. Contudo, as informações apresentadas no Portal, tanto por meio de relatórios de gestão anuais publicados pelas unidades do Sebrae, como outras disponibilizadas no portal do Sebrae na internet não demonstram como a execução das ações do Sebrae estão alinhadas com as políticas nacionais de desenvolvimento. Cabe repisar que, conforme art. 9º da Lei 8.029/1990, a finalidade do Sebrae consiste em planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento.

207. Segundo informações constantes do Relatório de Gestão do Sistema Sebrae para o exercício de 2016 (peça 69, p. 8), o total de receitas executadas pelo Sistema Sebrae foi da ordem de R\$ 3,9 bilhões. Desse total, 83,8% foram em função da arrecadação da Contribuição Social (R\$ 3,28 bilhões) e 16,2% das demais receitas (R\$ 635,7 milhões).

208. Por sua vez, o relatório de gestão do Sebrae - Unidade Nacional para o exercício de 2016 (peça 35, p. 37) traz tabela de previsão e execução das despesas informando que o total executado foi de R\$ 3,455 bilhões. Ao somarmos o total das despesas ali apresentadas, excluindo-se as transferências de CSN e CSO, obtemos um montante de R\$ 1,135 bilhão, o que representa aproximadamente 35% da arrecadação da CSO original (R\$ 3,28 bilhões).

Tabela 2 – Previsão e execução das despesas do Sebrae - Unidade Nacional para 2016

Previsão e Execução das DESPESAS - Sebrae Nacional									R\$ mil
Natureza de Despesa	Executado no Período Anterior (a)	Previsto Ano			Executado no Ano (d)	% Executado		Δ % (d/a)	
		Original (b)	Ajustado (c)	Δ % (c/b)		Original (d/b)	Ajustado (d/c)		
Despesas Correntes	3.927.211	3.262.505	3.664.610	12%	3.434.696	105,3%	93,7%	-12,5%	
Pessoal	89.446	155.930	100.157	-36%	101.809	65,3%	101,6%	13,8%	
Encargos Sociais	27.669	0	30.110	-	28.615	-	95,0%	3,4%	
Benefícios Sociais	17.674	0	21.333	-	20.091	-	94,2%	13,7%	
Serviços Contratados a)	45.384	40.735	52.866	30%	24.598	60,4%	46,5%	-45,8%	
Serviços Especializados a)	169.145	197.268	158.637	-20%	124.270	63,0%	78,3%	-26,5%	
Encargos Sociais s/Serv. de Terceiros a)	625	313	476	52%	249	79,4%	52,2%	-60,2%	
Aluguéis e Encargos	2.158	3.094	2.462	-20%	1.991	64,3%	80,8%	-7,8%	
Demais Custos e Despesas Gerais a)	5.628	6.728	5.562	-17%	4.574	68,0%	82,2%	-18,7%	
Despesas com Viagens a)	18.591	15.298	13.356	-13%	11.261	73,6%	84,3%	-39,4%	
Divulgação, Anúncios, Publ. e Propaganda a)	120.460	90.052	64.450	-28%	35.046	38,9%	54,4%	-70,9%	
Materiais de Consumo a)	2.423	755	582	-23%	291	38,5%	50,0%	-88,0%	
Serviços de Comunicação em Geral a)	13.456	20.203	12.841	-36%	9.119	45,1%	71,0%	-32,2%	
Serviços Gráficos e de Reprodução a)	10.710	17.163	9.123	-47%	6.173	36,0%	67,7%	-42,4%	
Despesa c/Prov. I. R. s/ Aplic. Financeiras	3.366	0	0	-	4.557	-	-	35,4%	
Despesas Tributárias / Financeiras	156.881	151.316	165.864	10%	164.537	108,7%	99,2%	4,9%	
Transf. Interna - C S N b)	981.303	258.282	560.385	117%	455.952	176,5%	81,4%	-53,5%	
Transf. Interna - C S O	1.933.911	1.965.910	2.050.000	4%	2.058.387	104,7%	100,4%	6,4%	
Transf. Interna - C S O SALDO c)	140.044	103.142	261.679	154%	261.679	253,7%	100,0%	86,9%	
Transf. Convênios c/ Parceiros	188.335	112.276	113.320	1%	121.500	108,2%	107,2%	-35,5%	
Outras Transferências	0	124.040	41.407	-67%	0	0,0%	0,0%	-	
Despesas de Capital	18.400	33.915	30.771	-9%	20.849	61,5%	67,8%	13,3%	
Bens Móveis a)	4.033	1.065	3.259	206%	1.003	94,2%	30,8%	-75,1%	
Depósitos Judiciais	1.651	1.650	1.910	16%	1.754	106,3%	91,8%	6,2%	
Imobilizações/Outros	12.716	31.200	25.601	-18%	18.092	58,0%	70,7%	42,3%	
Fundo de Reserva		631.528	232.620	100%					
Total	3.945.612	3.927.948	3.928.000	0%	3.455.545	88,0%	88,0%	-12,4%	

Fonte: SME 18/01/17

a) Medidas de gestão adotadas pela Direx resultaram em redução em várias rubricas com o objetivo de adequar à disponibilidade de recursos no exercício.

b) A transferência de CSN foi reduzida em 2016 em relação ao ano anterior de modo a equilibrar a disponibilidade de recursos do Sebrae/NA.

c) Aumento da transferência de CSO-Saldo devido o repasse em 2016 de valores previstos pelo Sebrae/SP para os exercícios de 2017, 2018 e 2019.

Fonte: relatório de gestão do Sebrae - Unidade Nacional para o exercício de 2016 (peça 35, p. 37)

209. Conforme mencionado na seção sobre visão geral deste relatório, 65% da receita da contribuição social ao Sistema Sebrae é repartido entre os Sebrae/UF para que desempenhem suas funções com relativa autonomia. Portanto, a execução está coerente com os critérios estabelecidos pelo Conselho Deliberativo Nacional.

210. Já quanto à execução dos programas nacionais do Sebrae, o Relatório de Gestão do Sistema Sebrae para o exercício de 2016 informa que o Sebrae - Unidade Nacional destinou um montante de R\$ 195,1 milhões em recursos de CSN para apoiar os Sebrae/UF nessas iniciativas. Desse total, R\$ 158,9 milhões foram executados. R\$36,2 milhões não foram utilizados.

211. Além desses R\$ 158,9 milhões, mais R\$ 63,5 milhões foram investidos no pagamento de bolsas do CNPq do programa Agentes Locais de Inovação (ALI) e R\$ 12 milhões foram aplicados em parcerias, atualização de metodologias e gestão/operacionalização dessas iniciativas. Os Sebrae/UF aportaram R\$ 72,5 milhões de contrapartida para as ações compreendidas nos programas nacionais. Assim, totalizou-se R\$ 306,9 milhões executados na estratégia de programas nacionais.

212. Ocorre que as transferências a título de CSO totalizaram R\$ 2,32 bilhões, conforme consta do Relatório de Gestão do Sebrae - Unidade Nacional para o exercício de 2016 (peça 35, p. 37).

213. Relembra-se que o Relatório de Gestão do Sistema Sebrae informa que os Sebrae/UF aportaram apenas R\$ 72,5 milhões de contrapartida para as ações compreendidas nos programas nacionais. Assim, conclui-se que a execução, por parte dos Sebrae/UF, das despesas da CSO transferida, ocorre, em sua maioria, em projetos não vinculados a nenhum dos programas nacionais. São projetos desenvolvidos pelos Sebrae/UF para atender as peculiaridades locais do segmento de MPE e MEI e para custeio dessas unidades.

214. É razoável afirmar que os projetos nacionais do Sebrae são os vetores potenciais do alinhamento das ações desse serviço social com as políticas nacionais de desenvolvimento, haja vista que o alinhamento institucional da entidade com os Ministérios, bem como o desenvolvimento desses programas nacionais, está na área de competência do Sebrae - Unidade Nacional.

215. Por outro lado, conforme item específico deste relatório, não há evidências de monitoramento por parte da unidade nacional sobre a aplicação de recursos em projetos que não utilizem CSN, ou seja, financiados basicamente por CSO, reconhecido como “recurso próprio” de cada Sebrae/UF, sendo assim sujeito, basicamente, ao monitoramento da respectiva unidade.

216. Dessa forma, o monitoramento do Sebrae - Unidade Nacional recai apenas sobre a aplicação de pequena parcela de recursos. Logo, para R\$ 2,32 bilhões transferidos a título de CSO, não há ações efetivas de monitoramento para verificar se as ações desenvolvidas estão alinhadas com as políticas nacionais de desenvolvimento.

217. Com efeito, no que diz respeito a demonstração das ações e programas, o Relatório de Gestão do Sistema Sebrae para o exercício de 2016, no tópico Análise do Desempenho, traz apenas duas seções correspondentes, respectivamente, à execução dos Programas Nacionais e à execução da carteira de projetos.

218. A primeira seção, referente a Programas Nacionais, detalha a execução física e financeira desses programas, por Sebrae/UF, e relata a execução das ações custeadas, em sua maioria, pela CSN. Já a seção referente à carteira de projetos traz informações sobre a execução física e financeira dos projetos como um todo, apenas agrupando-os por segmento da economia: agronegócios, comércio, indústria, serviços e atendimento individual.

219. Não há, em nenhuma das duas seções, detalhamento de como as despesas executadas se relacionam às políticas nacionais de desenvolvimento.

220. No caso da utilização dos recursos da CSN, também não é possível visualizar, no documento, como se deu o alinhamento das ações do Sistema Sebrae com as mencionadas políticas. Já no que se refere à CSO, vislumbra-se maior risco, uma vez que sua execução está, em grande parte, não monitorada pelo Sebrae - Unidade Nacional, unidade responsável por promover a articulação institucional com o Governo Federal.

221. Cabe destacar que a mesma situação se repete nos relatórios de gestão do Sistema Sebrae para os exercícios de 2012, 2013 e 2014 (peças 70 a 72), bem como nos Relatórios de Gestão do Sebrae - Unidade Nacional de 2012 a 2016 (peças 73, 74 e 35). Na mesma esteira, não foram identificadas essas informações no portal do Sebrae.

222. A ausência da demonstração de alinhamento sob comento configura-se como inobservância ao princípio da transparência que permeia a atuação do Sebrae, haja vista sua finalidade institucional e a origem pública dos recursos a sua disposição.

223. Assim, será proposta recomendação para que o Sebrae apresente, em suas publicações institucionais, em especial, nos Relatórios de Gestão e em seu portal na internet, a demonstração de como suas diversas iniciativas estão alinhadas com as políticas nacionais de desenvolvimento, promovendo, assim, a devida publicidade no que diz respeito ao atendimento de sua finalidade institucional, em homenagem ao princípio da transparência.

3.4.2. ACHADO 7: Fragilidades na divulgação da execução das despesas por finalidade (tipologia) e dos saldos de suas aplicações financeiras

224. O processo de *accountability* envolve, basicamente, transparência, comunicação e prestação sistemática de contas. O Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU apresenta como boas práticas desse processo, entre outros:

- a) documentação, manutenção de registros e divulgação de operações e resultados da política de maneira sistemática;
- b) prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública; e
- c) divulgação adequada de informações à sociedade e seus representantes, sobre operações e resultados alcançados.

225. Em consonância com tais critérios, esse item tem como objetivo verificar se o Sebrae - Unidade Nacional está em conformidade com as boas práticas supramencionadas ao apresentar à sociedade a execução de suas despesas de acordo com suas respectivas finalidades. Ou seja, se o Sebrae documenta, mantém registros e divulga de forma clara, periódica, e adequada a proporção de recursos que é aplicada em cada uma de suas tipologias de despesa. A divulgação adequada de tais informações permite à sociedade inferir sobre o desempenho operacional e a priorização dos gastos do Sebrae ao longo dos anos.

226. O Sistema Sebrae disponibiliza, na página de transparência constante do seu sítio institucional eletrônico (<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Orcamento>, consulta em 1º/11/2017), o relatório de “Execução por Tipologia Sebrae”, disponível a partir de 2013 (peça 64, p. 1-16). As tipologias apresentadas são:

- a) atendimento;
- b) desenvolvimento de produtos e serviços;
- c) articulação institucional;

d) gestão operacional; e

e) investimentos e inversão financeira (em 2013, essa tipologia incluía também “Fundo de Reserva”).

227. Até 2014, o relatório era apresentado com dados do Sebrae - Unidade Nacional, dos Sebrae/UF e do Sistema Sebrae. A partir desse ano, o relatório passou a ser disponibilizado apenas com os dados do Sebrae - Unidade Nacional e dos Sebrae/UF.

228. A partir de 2017, o Sebrae passou a incluir a tipologia “Construção e Reformas” no seu relatório de “Aplicação por Tipologia” (peça 64, p. 15-16). Em 2016, embora tal tipologia já estivesse prevista (peça 64, p. 14), não foram divulgados dados segregados a respeito de sua execução nos relatórios de “Aplicação por Tipologia” (peças 64, p. 13).

229. Ressalta-se que não há qualquer explicação, no corpo de tais relatórios ou no portal do Sebrae na internet, sobre que tipos de despesas estariam abrangidas por cada uma das tipologias. Entretanto, no relatório do orçamento previsto para cada uma das tipologias de 2016 (peça 64, p. 14), as notas de rodapé trazem informação de que a tipologia “Atendimento” inclui “Suporte a Negócios” e “Fundo de Reserva”, e que a tipologia “Gestão Operacional”, no Sebrae - Unidade Nacional, inclui os valores de CSO e CSO Saldo repassados aos Sebrae/UF. Tal explicação não é encontrada nos relatórios de anos anteriores. Ainda, nota-se, novamente, que não é apresentada qualquer conceituação de tais nomenclaturas nesses relatórios.

230. O Sebrae - Unidade Nacional informou, por meio da resposta ao Ofício de Requisição 04-167/2017 (peça 22, p. 40), quando questionado sobre critérios adotados para a consolidação das despesas nas tipologias constantes do referido relatório, que as despesas são executadas por meio de projetos, atividades e inversões financeiras, classificadas de acordo com sua finalidade (tipologia), e que tais conceitos estariam definidos no Manual de Programas, Projetos e Atividades (peça 36).

231. Ademais, informou que tal manual seria atualizado anualmente, e que estaria disponível no [sítio eletrônico \(http://conexao.sebrae.com.br/uploadfile/getFile?coUploadFile=29051\)](http://conexao.sebrae.com.br/uploadfile/getFile?coUploadFile=29051). Entretanto, a página é apenas acessível para usuários internos do Sebrae. Portanto, a sociedade não tem acesso a informações que a permitam interpretar adequadamente os dados apresentados no relatório “Aplicação por Tipologia”.

232. Para verificar a documentação e manutenção dos registros referentes a tais relatórios, solicitou-se aos técnicos do Sebrae - Unidade Nacional, em visita *in loco*, que apresentassem a fonte de informação utilizada para a sua elaboração, e que fosse extraída a base de dados que pudesse refletir a alocação de despesas por tipologia para um período de dez anos. As dúvidas foram esclarecidas, em parte, via correio eletrônico (peça 65).

233. Na análise dos relatórios disponíveis na página de transparência do Sebrae, do Manual de Programas, Projetos e Atividades, dos dados recebidos, e de respostas às dúvidas enviadas por meio de correio eletrônico, identificou-se os seguintes pontos de atenção:

a) A equipe foi informada de que tais dados estariam disponíveis, *a priori*, para períodos posteriores a 2009, devido a alterações nos sistemas corporativos de informações;

b) Os relatórios estão disponíveis na internet apenas para os anos entre 2013 e 2017, embora os relatórios de 2016 e de 2017, até o momento da consulta, refletissem apenas os meses entre janeiro e setembro (peça 64, p. 13 e 15).

c) Nos relatórios, as tipologias “Suporte a Negócios” e “Fundo de Reserva” estão incluídas na tipologia “Atendimentos”, sem que haja qualquer referência ou detalhamento

disponível. Ressalta-se que a tipologia “Suporte a Negócios” corresponde, em média, a 18% de toda a despesa do Sebrae para o período analisado (peça 65, p. 4);

d) As tipologias Atendimento, Gestão Operacional e Desenvolvimento de Produtos e Serviços possuíam denominação diversa nos anos anteriores a 2012, situação que pode prejudicar a comparabilidade das informações;

e) A tipologia “Construção e Reformas” foi criada em 2012, mas até 2016 esteve incluída na tipologia “Gestão Operacional”, embora não haja qualquer menção referente a essa alteração nos relatórios disponíveis;

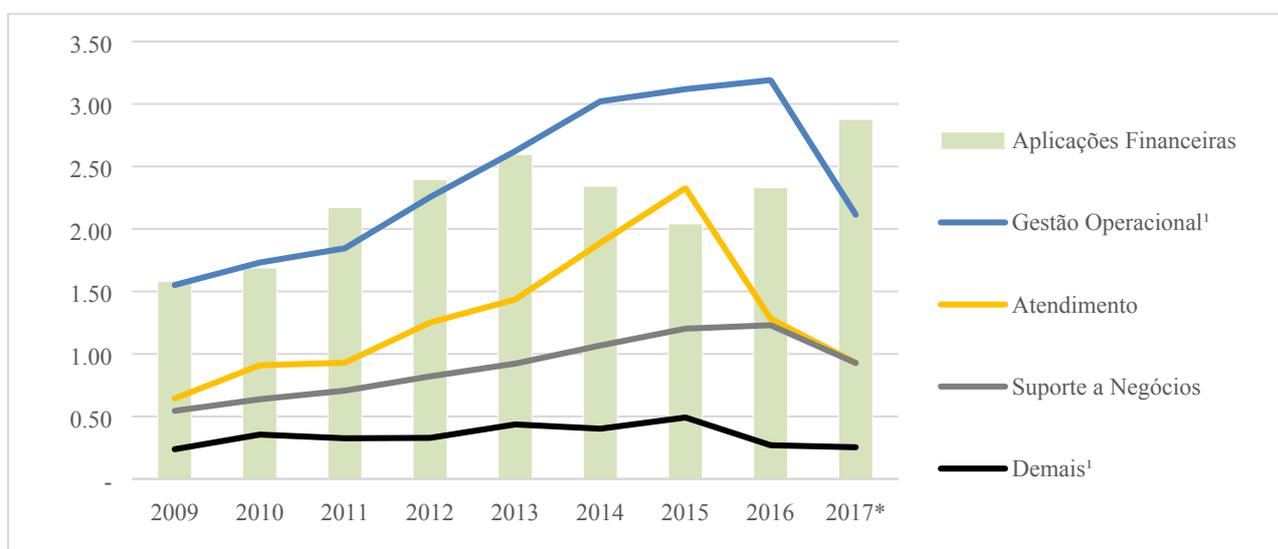
f) Comparando-se as informações constantes da base de dados extraída dos sistemas do Sebrae com os valores apresentados nos relatórios disponíveis na página de transparência do Sebrae para os anos de 2014 e 2015, há uma diferença relevante de valores para todas as tipologias (peça 65, p. 4). O Sebrae alega que para a confecção dos referidos relatórios, os valores são “tratados” por meio de filtros e critérios internos;

g) Não há, nos relatórios verificados, comparação entre o valor previsto e o valor realizado. Tampouco consta demonstrativo de evolução das despesas ao longo dos anos; e

h) Os conceitos e regras de alteração das tipologias não estão disponíveis para a sociedade, dificultando uma adequada interpretação de tais relatórios.

234. Com base nas informações recebidas do Sebrae, o gráfico abaixo demonstra a evolução das principais tipologias de despesa ao longo dos anos, bem como a variação do saldo de aplicações financeiras do Sistema Sebrae nesse mesmo período. Nota-se que a partir de 2015 houve uma queda acentuada na tipologia “Atendimento”, que corresponde, em síntese, à atividade final do Sebrae, qual seja a prestação de serviços e produtos ao público-alvo da entidade. Entretanto, as despesas com “Suporte a Negócio” tiveram um leve aumento em 2016.

Gráfico 4 - Execução de despesas por tipologia e saldo de aplicações financeiras – Sistema Sebrae



Fonte: Dados enviados via correio eletrônico pelo Sebrae (peça 66)

2017* até setembro

Gestão Operacional¹ inclui valores transferidos aos Sebrae/UF de CSO, CSO Saldo, CSN e Convênios com o Sebrae/NA

Demais² inclui Articulação Institucional, Construção e Reformas, Desenvolvimento de Produtos e Serviços, e Inversão Financeira

235. Como as duas tipologias citadas são apresentadas no relatório em conjunto sob a tipologia “Atendimento”, não é possível inferir, pelo relatório divulgado, qual tipologia está sendo priorizada em situações de redução real da disponibilidade de recursos.

236. De forma análoga, dados sobre “saldo das aplicações financeiras”, que se constitui em importante fonte de recursos para o Sistema Sebrae, como pode ser observado no Gráfico 1 (parágrafo 28), não são apresentados no relatório de gestão. O relatório carece também de justificativas para apontar os motivos que levam o Sebrae a elevar ou reduzir o saldo de tais aplicações, em detrimento de outras aplicações necessárias, como no caso da tipologia “atendimento”, que se constitui na atividade fim do Sebrae.

237. Chama a atenção, ainda, o fato de que as aplicações financeiras apresentam elevações de saldo de 2015 para 2016, ao passo que houve redução das despesas com atendimentos no mesmo período. Ressalte-se que o atendimento se configura como a finalidade última do Sebrae. Na mesma esteira, verifica-se elevação de saldo de aplicações financeiras em 2017. Apesar de ainda não contar com dados fechados do exercício (dados até setembro de 2017), até o momento, as despesas com atendimento para esse ano apresentam saldo inferior àquelas de 2016. Assim, os números permitem afirmar que em 2016 houve priorização de aplicação de recursos em aplicações financeiras em detrimento a realização de despesas com atendimento. Para 2017, apesar dos dados relativos às despesas com atendimento não estarem fechados, o montante executado ainda era inferior à metade do que foi gasto para atendimentos em 2015, sendo indicativo de tendência de que a situação ocorrida em 2016 poderá se repetir em 2017.

238. Destaque-se que o expressivo montante do saldo de aplicações financeiras em setembro de 2017 (R\$ 2,876 bilhões), representando 88% de toda a contribuição social do Sebrae arrecadada em 2016.

239. Cabe ressaltar, ainda, que os documentos apresentados pelo Sebrae à Segov/PR por meio da Carta PRESI 170, de 26/11/2015 (peça 27, p. 43), quando do encaminhamento do orçamento do Sebrae para o exercício de 2016, não trazem elementos mínimos que indicassem que ocorreria a redução da destinação de recursos aos atendimentos, bem como o aumento de aplicações financeiras. Esse fato corrobora o achado 3.1.3 deste Relatório, indicando que a decisão do Sebrae, em 2016, de destinar a recursos à aplicação no mercado financeiro, em detrimento do ampliar os atendimentos, passou ao largo da ciência da Segov/PR.

240. Salienta-se a magnitude das variações ocorridas. Enquanto que os valores do orçamento executados com atendimento caíram 45% em relação a 2015, o saldo de aplicações financeiras subiu 14% no mesmo período. Ainda, chama a atenção os montantes envolvidos. Enquanto o saldo de aplicações financeiras foi de R\$ 2,33 bilhões ao final de 2016, a execução de recursos com atendimentos foi de R\$ 1,28 bilhão, ou seja, 55% do total aplicado no mercado financeiro.

241. É recomendável que tal evolução, bem como suas justificativas, sejam divulgadas de forma adequada e transparente para que a sociedade esteja ciente do uso dado aos recursos disponibilizados à entidade. A transparência é um princípio fundamental para promover a *accountability*, permitindo à sociedade tomar conhecimento e criticar adequadamente a gestão dos recursos de determinada entidade.

242. Assim, embora tenham sido identificados esforços no sentido de atender às recomendações do Acórdão 699/2016-TCU-Plenário, que trata da transparência no Sistema S, verifica-se que ainda existem fragilidades no que se refere à adequação às boas práticas de transparência. Os relatórios aqui avaliados carecem de clareza quanto aos conceitos das tipologias, quanto à evolução da execução de despesas pelo Sebrae nas suas atividades fim e

atividades meio, bem como quanto às diretrizes que levam a priorização na alocação dos recursos disponíveis nessas atividades e em aplicações financeiras. Assim, verifica-se que há oportunidades de melhoria da transparência nos aspectos levantados, quanto à documentação, manutenção de registros e divulgação adequada e periódica da execução de suas despesas por finalidade (tipologia), dos saldos de suas aplicações financeiras e das justificativas para a priorização na alocação dos recursos.

243. Destaca-se o documento 20 das Normas Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), elaboradas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), o qual dispõe que:

Accountability e a transparência são dois elementos importantes de boa governança. A transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability*. É difícil separar *accountability* de transparência: ambas englobam muitas das mesmas ações, como por exemplo, a comunicação pública. O conceito de *accountability* refere-se à estrutura jurídica e de comunicação, à estrutura organizacional e estratégia, aos procedimentos e às ações para garantir que: - As EFS cumpram as obrigações legais do seu mandato de auditoria e produção de relatórios necessários dentro de seu orçamento. - As EFS avaliem e monitorem o seu próprio desempenho, bem como o impacto da sua auditoria.

244. Ante o exposto, será proposto recomendar ao Sebrae Nacional que, em conformidade aos princípios da transparência e da *accountability*, doravante publique, em seus Relatórios de Gestão e em seu sítio eletrônico na *internet*, as seguintes informações:

a) os conceitos das diferentes tipologias de aplicação de recursos adotados pelo Sebrae;

b) segregar as tipologias de acordo com os conceitos existentes, em especial, o suporte a negócios e o atendimento;

c) os tipos principais de despesas abrangidas por cada tipologia (apenas no sítio eletrônico na *internet*);

d) o comparativo entre a previsão da aplicação por tipologias e sua respectiva execução;

e) a evolução das aplicações por tipologia ao longo do tempo, de forma a demonstrar a tendência nos últimos anos;

f) as justificativas quando verificada redução nas aplicações de recursos em atendimento; e

g) o saldo de aplicações financeiras atualizado e sua evolução ao longo do tempo, de forma a demonstrar a tendência nos últimos anos.

3.4.3. ACHADO 8: Ausência de publicação da receita de Contribuição do Sebrae no OGU

245. Quanto à divulgação acerca das transferências de recursos da contribuição destinada ao Sebrae, constata-se que as Leis Orçamentárias na União não têm sido publicadas com essa informação.

246. Esse entendimento decorre do disposto no § 5º, do art. 165, da Constituição Federal. Este artigo especifica que a lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

247. Verifica-se que as entidades do sistema S não se enquadram nas disposições do § 5º do art. 165. Com efeito, em princípio, poderíamos concluir que não caberia a inclusão do orçamento do Sebrae nas Leis Orçamentárias da União. Contudo, a natureza jurídica da contribuição destinada ao Sebrae diverge de outras entidades do Sistema “S”.

248. Basicamente, o que diferencia a contribuição para o Sebrae daquelas destinadas aos demais serviços sociais reside na relação entre o segmento econômico do contribuinte e o público alvo do respectivo serviço social.

249. No caso dos demais serviços sociais, o público alvo é a massa de trabalhadores (ou potenciais empregados) das empresas do mesmo segmento econômico que arca com o ônus da contribuição social. Logo, em apertada síntese, quem custeia o treinamento e as atividades sociais desses trabalhadores são justamente as empresas que os empregam. Por exemplo: quem contribui para o Sesi/Senai são empresas industriais. As pessoas capacitadas ou atendidas pelo Sesi/Senai, a princípio, trabalham ou visam trabalhar para a indústria. O STF considerou, por meio do Recurso Extraordinário 396.266 (Diário da Justiça 27/2/2004), que as contribuições do Sistema S têm fundamento no art. 149 da CF/88. Ou seja, são contribuições do interesse das categorias econômicas e profissionais.

250. Já para o Sebrae, quem custeia a sua contribuição são as empresas, independentemente de porte, enquanto que os beneficiários dos serviços do Sebrae são MPE, MEI estabelecidas ou potenciais. Portanto, parte do ônus da contribuição para o Sebrae recai em empresas que não são diretamente beneficiadas pela atividade finalística do Sebrae (apoio às MPE e MEI).

251. Nesse sentido, ao julgar o mesmo Recurso Extraordinário 396.266, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da contribuição para o Sebrae e interpretando que a natureza jurídica da contribuição é de tributo, especificamente da espécie Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide):

“CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO: SEBRAE: CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. Lei 8.029, de 12.4.1990, art. 8º, § 3º. Lei 8.154, de 28.12.1990. Lei 10.668, de 14.5.2003. C.F., art. 146, III; art. 149; art. 154, I; art. 195, § 4º.

(...)

II. - A contribuição do SEBRAE - Lei 8.029/90, art. 8º, § 3º, redação das Leis 8.154/90 e 10.668/2003 - é contribuição de intervenção no domínio econômico, não obstante a lei a ela se referir como adicional às alíquotas das contribuições sociais gerais relativas às entidades de que trata o art. 1º do D.L. 2.318/86, SESI, SENAI, SESC, SENAC. Não se inclui, portanto, a contribuição do SEBRAE, no rol do art. 240, C.F.” (Grifou-se)

252. A Constituição Federal, tratando do Sistema Tributário Nacional, em seu art. 149, determina que compete exclusivamente à União instituir, entre outros tributos, contribuições de intervenção no domínio econômico.

253. Por sua vez, a Lei 4.320/1964 estabelece, em seu art. 9º, que tributo é a receita

derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira.

254. Ante o exposto, é inquestionável que a natureza da contribuição para o Sebrae, sendo uma Cide em sua origem, é de receita pública.

255. Indo além, a Lei 4.320/1964 dispõe, em seu art. 3º, que a Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. Já o art. 6º da Lei prevê que todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções (princípio da universalidade orçamentária).

256. Assim, a falta de registro nas Leis Orçamentárias da União da arrecadação da contribuição para o Sebrae configura inobservância aos art. 3º e 6º da Lei 4.320/1964.

257. Na mesma esteira, o repasse dessa contribuição ao Sebrae deve ser registrado pelo Governo Federal no Orçamento Geral da União (OGU), em atendimento ao art. 6º da Lei 4.320/1964. Esse repasse deveria ser registrado pela sua totalidade, haja vista que não cabe inserir o orçamento do Sebrae no OGU, por não se enquadrar em hipótese legal prevista no § 5º, do art. 165, da Constituição Federal.

258. Ante o exposto, será proposto dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a ausência de publicação, nas leis orçamentárias anuais da União, da previsão de receita da contribuição social prevista no art. 8º, § 3º, da Lei 8.029/1990, a ser destinada ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e da previsão do respectivo repasse à essa entidade não se coaduna com o disposto nos artigos 3º e 6º da Lei 4.320/1964, e com os princípios da universalidade orçamentária e da transparência.

3.4.4. Indicadores de desempenho utilizados pelo Sebrae

259. Anualmente, o Sebrae Nacional elabora o seu orçamento para o exercício seguinte e revisa seu Plano Plurianual (PPA), com o objetivo de tornar o processo de planejamento mais dinâmico, uma vez que é renovado a cada exercício. Até o exercício de 2016, o PPA contemplava quatro anos, mas, a partir de 2017, passou a se referir a dois exercícios financeiros. Assim, será objeto de estudo os indicadores constantes dos PPAs 2016-2019 e 2017-2018 (peças 77 e 78), que se relacionam, respectivamente, aos exercícios de 2016 e 2017.

260. O Sebrae possui um sistema de medição do desempenho baseado em indicadores, o que se constitui em uma importante ferramenta de apoio à gestão. Em cada exercício, os indicadores a serem utilizados e mensurados, suas respectivas unidades de medida, métricas de cálculo, periodicidade, responsáveis, entre outras informações, são definidas no PPA.

261. Nos exercícios financeiros de 2016 e 2017, os tipos de indicadores previstos foram os seguintes: a) indicadores dos pequenos negócios e do seu ambiente; b) indicadores de resultados institucionais; c) indicadores de desempenho do Sistema Sebrae e Metas Mobilizadoras; d) indicadores de resultado de programas e projetos; e e) indicadores de desempenho de processos (peça 77, p. 10, e peça 78, p. 10/11).

262. No presente trabalho, optou-se por analisar os indicadores de desempenho do Sistema Sebrae e Metas Mobilizadoras, por serem aqueles que traduzem os resultados da atuação do Sebrae, estando ambos vinculados aos objetivos estratégicos da entidade. Repisa-se que o primeiro tipo de indicador não consta do PPA de 2017-2018, ao passo que as metas mobilizadoras constam tanto desse PPA quanto ao relativo ao exercício de 2016.

263. Os indicadores de desempenho mensuram os resultados que a sociedade e o público

esperam do Sebrae, como produto das atividades desempenhadas no cumprimento de sua missão institucional (peça 77, p. 22-23).

264. Os indicadores de desempenho do Sistema Sebrae, em 2016, foram os seguintes (peça 77, p. 24-25):

Quadro 1 – Indicadores de desempenho do Sistema Sebrae para 2016

Objetivo Estratégico	Indicador
Ter excelência no atendimento com foco no resultado para o cliente	Índice de satisfação do cliente
	Taxa de pequenos negócios atendidos
	Taxa de pequenos negócios fidelizados
	Número de potenciais empresários atendidos
Potencializar um ambiente favorável para o desenvolvimento dos pequenos negócios	Número de municípios com políticas de desenvolvimento institucionalizadas
Promover a educação e a cultura empreendedora	Número de potenciais empreendedores atendidos
Prover conhecimento sobre e para os pequenos negócios	Número de acessos/downloads aos conteúdos do Portal Sebrae
Ter excelência no desenvolvimento de produtos, serviços e canais de comunicação e atendimento adequados aos segmentos de clientes	Índice de aplicabilidade dos produtos
Assegurar a efetividade e a transparência na aplicação dos recursos e na comunicação de resultados	Índice da transparência percebida pela sociedade
Desenvolver e reter capital humano comprometido, motivado e com competências voltadas à inovação e à obtenção de resultados	Índice de Comportamento Organizacional (ICO)
Ampliar e fortalecer a rede de fornecedores	Índice de satisfação com os fornecedores
Ter as melhores soluções tecnológicas e de infraestrutura para a gestão do Sebrae e o atendimento dos clientes	Índice de satisfação dos clientes internos

265. Com base nas informações constantes das fichas técnicas dos indicadores de desempenho, considera-se que, de maneira geral, esses estavam satisfatoriamente adequados, eis que foram devidamente descritos, possuíam unidade de medida, fórmula de cálculo clara e periodicidade de aferição definida (peça 77, p. 96).

266. Ainda sobre os indicadores de desempenho, frisa-se que parte deles tinha como metodologia para a sua aferição a realização de pesquisas de opinião junto a público alvo específico. Em entrevista com gestores do Sebrae/DF, durante os trabalhos de campo, verificou-se que o Departamento Nacional desse Serviço Social contratou empresa específica, que ficou incumbida de realizar as pesquisas de campo para todo o Sistema Sebrae. Após a realização do trabalho, a empresa encaminha a cada unidade estadual do Sebrae um relatório consolidado, o qual contém os principais dados da pesquisa realizada.

267. Solicitou-se ao Sebrae/DF os relatórios consolidados relativos a três indicadores: índice de satisfação de clientes; índice de aplicabilidade dos produtos; e índice de transparência percebida pela sociedade, com objetivo de se conhecer a metodologia utilizada, como foi aplicada e se os dados obtidos possuem consistência. Percebe-se que um dos relatórios apresentados se refere à imagem perante a sociedade que, segundo foi esclarecido pelo Sebrae/DF, possui em seu escopo pesquisa relacionada à transparência percebida pela sociedade em relação ao Sebrae.

268. Do exame conjunto sobre a ficha técnica do indicador constante do PPA 2016-2019 e sobre os relatórios consolidados, considera-se que o “Índice de transparência percebida pela sociedade” merece ser avaliado com certa cautela.

269. Esse indicador foi definido, no PPA, como “Percentual do público geral que concorda com a afirmação “O Sebrae é uma organização transparente”, ou com afirmações

outras relacionadas à transparência, tais como “O Sebrae é uma organização séria”, “O Sebrae ajuda os pequenos negócios” etc.” (peça 77, p. 103).

270. Considera-se que o conceito de transparência não tem como ser aferido por meio de uma pergunta direta a pessoas da sociedade que, na grande maioria, não conhecem a instituição a fundo, seus orçamentos, as informações divulgadas pelo Sebrae, etc. Simplesmente, as respostas não teriam serventia para o fim proposto. Da mesma forma, pergunta do tipo “o Sebrae é uma instituição séria” ou “o Sebrae ajuda os pequenos negócios” não levaria a conclusão de que seria esse Serviço Social transparente. A percepção de um cidadão de que o Sebrae seja uma instituição com credibilidade não permite concluir, necessariamente, que essa seja transparente. São conceitos distintos. Os cidadãos poderiam, facilmente, serem influenciados por ações publicitárias demonstrando as ações do Sebrae.

271. Compulsando os relatórios consolidados relativos à pesquisa de campo feita junto a pessoas da sociedade, nos exercícios de 2014-2016, verifica-se que o trabalho busca avaliar a percepção que o público em geral possui a respeito do Sebrae, e não especificamente à questão da transparência. Há pouca referência ao tema nas perguntas feitas aos entrevistados, limitando-se, na verdade, a uma única pergunta a respeito. Nos relatórios consolidados de 2014 (peça 79, p. 37), de 2015 (peça 80, p. 69-75) e de 2016 (peça 81, p. 24), foi solicitado aos entrevistados que indicassem, para cada afirmação feita sobre o Sebrae, com quais concordavam. Entre os diversos questionamentos feitos observa-se as seguintes: “O Sebrae tem ou transmite credibilidade? O Sebrae é uma organização transparente?”.

272. Essas perguntas se relacionam com o que estava previsto na ficha técnica do indicador, constante do PPA, para que se pudesse aferir o índice, mas, conforme já exposto, transparência (e mesmo credibilidade) é um conceito abstrato e cuja aferição demandaria um conjunto de dados sobre a entidade que o público em geral abordado nas pesquisas não teria, em regra, conhecimento. Basta ver que um dos objetivos do presente trabalho é averiguar se o orçamento do Sistema Sebrae, sua execução e os resultados alcançados estão disponíveis de forma transparente à sociedade, o que demanda a realização de uma série de procedimentos de auditoria para que tal questão possa ser respondida.

273. Também é necessário considerar o conjunto de informações presentes nos relatórios consolidados dos resultados das pesquisas. Nos relatórios acerca da percepção da imagem do Sebrae perante a sociedade, foi constatado que grande parte dos entrevistados, a nível nacional, não tinha o conhecimento espontâneo sobre instituições que fornecessem serviços de apoio para pequenas empresas no Brasil: 2014 – 62,5%; 2015 – 45,6%; 2016 – 60,1% (p. 19; 23; 6 peças 79, 80 e 81, respectivamente). Veja que, se o próprio conhecimento sobre a existência do Sebrae teve resultados medianos, até de certa forma baixos, fica frágil considerar que a sociedade em geral teria condições de avaliar se a entidade é ou não transparente.

274. Esse mesmo raciocínio serve para a aferição da imagem do Sebrae perante à sociedade. Há perguntas a respeito da qualidade dos serviços prestados pelo Sebrae, de como conheceu e chegou até a entidade, entre outras, mas, quanto à percepção que o público em geral tem do Sebrae, somente há uma pergunta direta: “Em uma escala, onde 0 (zero) significa que o (a) Sr(a) tem uma imagem muito negativa e 10 (dez) uma imagem muito positiva, que nota daria para a imagem do Sebrae?” (peças 79, 80 e 81, p. 34, 54 e 22 respectivamente). Os resultados obtidos em decorrência das respostas dadas são os que compõem o valor do índice em cada ano e são apresentados nos relatórios de gestão: 8,89 em 2014; 8,81 em 2015; e 8,5 em 2016 (peças 79, 80 e 81, p. 22, 86 e 95, respectivamente).

275. O conceito de imagem positiva ou negativa, quando posto em pergunta feita a pessoas que, em sua maioria, não conhecia, nunca procurou os serviços ou forneceu algo ao

Sebrae, não tem como ser aferido com precisão. Entende-se que os resultados servem como um indicativo de que o Sebrae pode melhorar seus canais de comunicação com a sociedade e adotar ações de marketing que reforcem sua imagem junto ao público em geral.

276. Crê-se que pesquisas de opinião são bem mais eficientes quando voltadas a pessoas que tiveram alguma relação com o Sebrae, pois o relacionamento estabelecido permite a elas opinarem sobre um fato concreto, de maneira que as respostas dadas não são apenas uma mera suposição ou expectativa que cada entrevistado possui sobre a entidade.

277. Assim, conclui-se que nos dois casos aqui abordados, tem frágil fundamentação os resultados consolidados obtidos nas pesquisas de opinião realizadas, pois foram obtidos mediante metodologia que não permite a adequada aferição dessa percepção, seja ela positiva ou negativa. Em outras palavras, a maneira como o índice de transparência é obtido não permite traduzir a realidade, seja ela qual for (bem transparente ou não), pois a metodologia empregada é inadequada e insuficiente para tal propósito.

278. Dessa forma, seria recomendável, caso o Sebrae deseje manter o indicador relacionado à opinião de terceiros (sociedade) com relação à transparência da entidade, em exercícios futuros, que defina outros meios de aferir essa percepção de maneira mais coerente e precisa.

279. Já os indicadores das Metas Mobilizadoras são resultado do desdobramento dos indicadores de desempenho e possibilitam a indução e o monitoramento contínuo do esforço do Sebrae para o alcance dos seus objetivos (peça 77, p. 25-26).

280. Esses indicadores referem-se a resultados considerados prioritários no âmbito do PPA e possuem metas, cujo alcance está atrelado ao recebimento de uma parcela da remuneração variável por parte dos colaboradores (peça 77, p. 25).

281. Cada uma das Metas Mobilizadoras se relaciona com um indicador de desempenho, conforme previsto no PPA. Em 2016 foram previstas as seguintes Metas Mobilizadoras (peça 77, p. 26):

Quadro 2 – Metas Mobilizadoras do Sistema Sebrae para 2016

Indicador de desempenho	Meta Mobilizadora
Taxa de pequenos negócios atendidos	Atendimento a pequenos negócios
	Atendimento a pequenos negócios com soluções específicas de inovação
	Atendimento a microempreendedores individuais
	Atendimento a microempresas
	Atendimento a empresas de pequeno porte
Taxa de pequenos negócios fidelizados	Fidelização
Municípios com políticas de Desenvolvimento institucionalizadas	Ambiente das micro e pequenas empresas

Fonte: PPA 2016 - peça 77, p. 26

282. Para cada uma das metas mobilizadoras, há o seu respectivo indicador, que se traduz no número de atendimentos feitos para cada um dos públicos alvos a que a meta se refere (PPA 2016-2019, tabela 9, p. 26).

283. O PPA 2016-2019 definiu metas para cada uma das metas mobilizadoras, para todos os exercícios financeiros a que se referia (peça 77, p. 52). Conforme já comentado anteriormente, no exercício de 2017, o Sebrae - Unidade Nacional elaborou um novo PPA válido para os anos de 2017 e 2018. Diferentemente do PPA anterior, nesse foi consignado que as metas seriam propostas pelos Sebrae/UF e pelo Sebrae/NA, e que seriam aprovadas pelos respectivos CDE, consolidadas em metas nacionais e aprovadas pelo CDN (peça 78, p. 31).

284. Abaixo, apresenta-se os resultados relativos à execução das Metas Mobilizadoras, constantes dos Relatórios de Gestão, nos exercícios de 2014 a 2016 (peças 75, 76 e 35, p. 23, 39 e 39 respectivamente):

Tabela 3 – Realização das metas mobilizadoras do Sebrae

Descrição da Meta	Realizado (R\$)		
	2014	2015	2016
Atendimento a Pequenos Negócios	2.187.608,00	2.455.578,00	2.277.314,00
Atendimento a Pequenos Negócios com Soluções Específicas de Inovação	273.256,00	336.016,00	275.381,00
Atendimento a Microempreendedores Individuais	1.107.736,00	1.283.457,00	1.257.581,00
Atendimento a Microempresas	915.669,00	970.075,00	786.154,00
Atendimento a Empresas de Pequeno Porte	164.210,00	202.046,00	233.579,00
Ampliação do Número de Municípios com a Lei Geral Implementada	2.432,00	3.022,00	***

Fonte: Relatórios de Gestão, nos exercícios de 2014 a 2016 (peças 75, 76 e 35, p. 23, 39 e 39 respectivamente)

285. Verifica-se que em 2015, todas as metas mobilizadoras tiveram resultados superiores ao exercício de 2014. Já em 2016, três das metas mobilizadoras previstas tiveram resultado menor que o exercício anterior, fato esse que estaria associado à diminuição dos recursos de CSN voltados para atendimento (peça 35, p. 40). Em 2016, o resultado da Meta Mobilizadora “Ampliação do Número de Municípios com a Lei Geral Implementada” não foi divulgado, em razão dos dados de compra de merenda escolar ainda não terem sido apresentados pelo FNDE, um dos eixos do indicador. A previsão de divulgação é até o mês de junho/2017 (peça 35, p. 39-40).

286. Ressalta-se que, ao selecionarmos uma amostra não estatística dos atendimentos dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF, encontrou-se uma série de inconsistências que podem comprometer a fidedignidade dos registros realizados nos sistemas corporativos da referida unidade (Achado 3.2.3 deste relatório). Embora os dados não possam ser extrapolados a todo o universo de atendimentos, é imperioso frisar que a ocorrência de tais inconsistências pode indicar a existência de dados inflados quanto ao cumprimento de metas pelas unidades do Sebrae, possivelmente levando a uma avaliação de desempenho que não corresponde à realidade, pois conforme já mencionado, o atingimento das metas mobilizadoras está atrelado ao recebimento de uma parcela da remuneração variável por parte dos colaboradores do Sebrae (peça 77, p. 25). Ademais, como o monitoramento realizado pelo Sebrae - Unidade Nacional sobre a atuação dos Sebrae/UF se dá basicamente por meio dos registros feitos nos sistemas corporativos, como o SGE, há o risco de que decisões estratégicas e táticas estejam sendo tomadas com base em dados não fidedignos da atuação e dos resultados do Sistema Sebrae.

287. Diante do exposto, da análise dos indicadores do Sistema Sebrae e das metas mobilizadoras, considera-se que: quanto ao primeiro grupo de indicadores, estão, de maneira geral, satisfatoriamente adequados aos fins que se propõem, excetuando o índice de transparência percebida pela sociedade, cuja metodologia empregada é inadequada e insuficiente para tal propósito, conforme comentado anteriormente; e quanto às metas mobilizadoras, faz-se ressalvas de que, em face das inconsistências detectadas na análise sobre a amostra não estatística dos atendimentos dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF, há o risco de que decisões possam estar sendo tomadas, pelo Sebrae/NA, com base em dados não fidedignos e/ou inflados.

4. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

288. A seguir, serão apresentados comentários dos gestores, em consonância com o disposto nos parágrafos 144 a 148 do Anexo à Portaria-SEGCEX-TCU 280, de 8/12/2010. O relatório preliminar foi enviado aos órgãos/entidades fiscalizados, por meio dos Ofícios 0396, 0397 e 398/2017-TCU/SecexDesenvolvimento, todos de 16/11/2017 (peças 83 a 85). Todos os gestores apresentaram os comentários com relação ao conteúdo do relatório que julgaram convenientes.

4.1. Comentários do MDIC (peça 94)

289. A Secretaria Executiva do MDIC apresentou comentários e considerações acerca do achado 1 deste relatório, por meio do Ofício 610/2017-SEI-SE, de 29/11/2017 (peça 94). A seguir, registra-se síntese dos comentários e considerações apresentados, bem como a respectiva análise.

Em referência ao que consta nos parágrafos 72 a 89 (do Relatório Preliminar – peça 89), é notório que o processo de gestão e os mecanismos de governança e de supervisão ministerial da administração pública federal devem ser objetos de permanente análise e aperfeiçoamento. Assim, também consideramos que o processo de aprovação do orçamento do Sebrae como instrumento de articulação para a coordenação de políticas nacionais de desenvolvimento pode ser otimizado, assim como o próprio alinhamento estratégico entre os entes.

Nesse sentido, como informado no Ofício nº 470, a alta administração do MDIC optou, no 1º semestre de 2016, por criar uma unidade responsável por coordenar os processos de supervisão ministerial relacionados às entidades vinculadas e supervisionadas, visando ao fortalecimento institucional dos órgãos e ao alinhamento com as políticas e diretrizes do Ministério[3]. A Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica e sua Coordenação de Articulação Institucional, posteriormente transformada em Coordenação-Geral de Articulação Institucional, atuam, desde então, com o intento de aprimorar, de forma contínua e paulatina, o processo de supervisão das entidades supervisionadas.

Ainda, sobre a inexistência de normativos oficiais para a aprovação do orçamento do Sebrae, cumpre informar que um dos objetivos do Planejamento Estratégico MDIC 2016-2019 é “Aperfeiçoar a coordenação do Sistema MDIC”, que contém a seguinte iniciativa “Institucionalizar modelo de supervisão das vinculadas e supervisionadas”. Nessa iniciativa, pretende-se avaliar os atuais parâmetros de supervisão e, eventualmente, institucionalizar elementos que já possam ser considerados tecnicamente robustos e adequados ao atual grau de maturidade no relacionamento com cada entidade.

Nesse sentido, no que tange especificamente ao Sebrae, e de forma a promover maior estruturação do processo neste primeiro ano de relacionamento, realizou-se reunião de nível técnico com as contrapartes da entidade, no dia 06/10/2017, às 15 horas, no MDIC, para aprofundar a compreensão dos termos e dos procedimentos internos daquele órgão, o que resultou no envio do Ofício nº 467/2017-SEI-GM (anexo), no qual esta Pasta comunica ao Sebrae procedimentos, prazos e a necessidade de envio de subsídios para análise da proposta orçamentária de 2018, em especial a descrição dos projetos e metas prioritários, o que nos permitirá compreender e atuar de modo mais estratégico o atual alinhamento programático do órgão.

4.1.1. Análise dos Comentários do MDIC

290. Os comentários e documentos apresentados pelo MDIC indicam que estão sendo desenvolvidas ações no sentido de instrumentalizar e dar efetividade da aprovação do orçamento próprio do Sebrae como canal de articulação institucional. Esse fato mostra disposição do órgão em corrigir as impropriedades apontadas com relação a essa questão.

4.2. Comentários do Sebrae Nacional

291. O Sebrae Nacional, por meio de expediente de 28/11/2017 (peça 98), apresentou comentários e considerações acerca do relatório de auditoria. A seguir, registra-se síntese dos comentários e considerações apresentados, bem como a respectiva análise.

4.2.1. Comentários sobre Políticas Nacionais de Desenvolvimento a cargo do MDIC

292. Quanto ao tópico 3.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria, o Sebrae alegou que não há de se falar em descompasso do Sebrae às políticas governamentais. Como suporte para suas alegações, considerou que participa de inúmeros fóruns, parcerias e grupos de trabalho com a interlocução do MDIC. Ademais, destaca que o Ministério possui assento no Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae (CDN).

293. Portanto, o Sebrae considera que é perceptível seu esforço em atuar conforme as diretrizes e interesses maiores da nação. A ausência de uma política ministerial, nos moldes sugeridos pelo TCU, não implicaria em ausência de diálogo entre o Sebrae e o MDIC, muito menos em desalinhamento de atuação. Além do MDIC, o Sebrae informa que existem outros atores envolvidos na criação de políticas nacionais para os pequenos negócios, tais como a Receita Federal do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, o Comitê Gestor do Simples Nacional, prefeituras municipais, entre outros. O Sebrae também mantém diálogo e parceria com esses atores.

294. O Sebrae ressalta que, em hipótese alguma, poderia deixar de atender o seu público-alvo, ou se limitar apenas às políticas formalmente criadas pelo MDIC ou às suas diretrizes, haja vista que toda e qualquer ação que o Sebrae executa visa trazer concretude à Lei Complementar 123/2006, base específica da política de desenvolvimento para as micro e pequenas empresas.

295. Por fim, o Sebrae se coloca à disposição do MDIC para colaborar e atuar ativamente no processo de construção de estudos e de políticas de “desenvolvimento de ações integradas nas áreas de indústria, comércio e serviços, considerando as complementaridades entre os setores”.

4.2.2. Análise dos Comentários

296. Os registros do tópico 3.1.1 do Relatório Preliminar de Auditoria destacam as políticas formalmente estabelecidas pelo MDIC na área de indústria, comércio e serviços. Essas políticas devem ser elaboradas pelo MDIC levando em consideração todos os segmentos da economia nacional. Assim, as políticas alcançam não apenas as MPE e MEI, mas empresas de todos os portes.

297. O relatório aponta que não foram identificadas políticas nacionais de desenvolvimento para os setores de comércio e serviços (segmentos esses em que o público alvo do Sebrae é predominante) de forma integrada. Assim, foi identificada uma fragilidade na formalização de diretrizes gerais para balizar o Sebrae no alinhamento de suas ações como um plano de desenvolvimento nacional integrado que contemple os segmentos de indústria, comércio e serviços. Não se trata, portanto, de afirmar que há desalinhamento de atuação entre o Sebrae e o MDIC, mas de uma oportunidade de integração e formalização das políticas a cargo do MDIC, de forma que esse Ministério indique mais claramente a sua estratégia de atuação.

298. A realização de ações complementares, considerando as finalidades institucionais do Sebrae e do MDIC, deve considerar uma política nacional de desenvolvimento integrada. A participação do Sebrae nos diversos grupos de trabalho junto ao MDIC aponta ações nesse

sentido. Porém, essa atuação pode ter seus resultados para a sociedade mitigados, caso os diversos grupos de trabalho não estejam trabalhando de forma coordenada e articulada uns com os outros. De fato, conforme alegado pelo Sebrae, as ações devem estar direcionadas ao público alvo (MPE e MEI). Contudo, essas ações devem estar alinhadas com a política de desenvolvimento nacional inerente a esse público alvo.

299. O Sebrae está ligado ao Ministério por laço de vinculação ministerial, por força do artigo 2º do Decreto 715/1992, com redação do Decreto 9.029/2017.

300. Deve ser levado em conta que é papel do MDIC orquestrar essa integração das políticas nacionais de desenvolvimento dos diversos setores da economia, considerando as particularidades de empresas de todos os portes. É papel do Sebrae apoiar as MPE e MEI, considerando as políticas nacionais de desenvolvimento. O MDIC começa um novo ciclo de planejamento estratégico e abre-se uma oportunidade de continuidade da atuação conjunta de ambas as instituições no sentido de atender, de forma integrada, os objetivos das políticas públicas a cargo do MDIC, bem como o fortalecimento das MPE e MEI.

4.2.3. Comentários sobre o Achado 1: Subutilização da Aprovação do Orçamento do Sebrae pelo MDIC como Canal de Articulação Institucional (peça 98, p. 5 a 9)

301. O Sebrae assim se manifestou sobre o achado em questão:

16. Quanto a este ponto, algumas informações se mostram imprescindíveis.

17. A Lei nº 8.029/90, em seu art. 11, reza:

Art. 11. Caberá ao Conselho Deliberativo do Cebrae a gestão dos recursos que lhe forem destinados conforme o disposto no § 4º do art. 8º, exceto os destinados à Apex-Brasil.

18. Por sua vez, assim determina o Estatuto do SEBRAE:

Art. 14 – Compete ao CDN, sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação pertinente, neste Estatuto e nos Regimentos Internos do SEBRAE:

[...]

XI – aprovar o Direcionamento Estratégico, as Diretrizes para Elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, todos relativos ao Sistema SEBRAE, assim como as alterações desses instrumentos de ação administrativa;

19. Pela leitura dos dispositivos acima, claramente percebe-se que a responsabilidade pela aprovação do orçamento do SEBRAE, e de todas as suas unidades federativas, recai sobre o CDN. Dele é a responsabilidade natural para a discussão e aprovação da estruturação do orçamento do Sistema SEBRAE.

20. Como já apresentado à Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesen, na fase de levantamento de dados, o SEBRAE possui um processo bem definido e estruturado relativo à construção e trâmite de aprovação de seu orçamento.

21. No Direcionamento Estratégico do SEBRAE, assim como em seus Manuais de Planos Plurianuais e de Orçamento, constam as informações que devem ser apresentadas na documentação a ser aprovada pelo CDN, relativamente ao orçamento do Sistema SEBRAE. Dentre diversas outras informações, ali sim, devem constar os elementos sobre os programas nacionais; projetos e atividades; produtos, serviços e canais; metas; indicadores e medidas de gestão.

22. Este tipo de informação é submetido ao conhecimento e deliberação do CDN, por ser esta a instância legal e normativamente responsável pela aprovação do orçamento do Sistema SEBRAE. Por consequência, sua é a responsabilização por eventuais deficiências, falhas ou inconsistência em todo este procedimento.

23. Este grau de responsabilização, hoje, não se estende ao MDIC.
24. Não por menos que o TCU, em suas tomadas de contas anuais, inclui no rol de responsáveis todos os conselheiros dos conselhos deliberativos do Sistema SEBRAE, mas não o Ministro do MDIC. Não há como responsabilizar alguém que não participou do processo de construção e aprovação das contas.
25. Cumpre diferenciar, ainda, a aprovação do orçamento realizada pelo CDN, e aquela realizada pelo MDIC, conforme art. 2º do Dec. nº 715/92. A aprovação do orçamento por parte do Ministério decorre de sua função exclusiva de controle finalístico das atividades do SEBRAE.
26. Atribuir ao MDIC a competência para analisar as “ações, projetos ou programas do Sistema SEBRAE” (par. 82 do Relatório) implica em atribuir ao Ministério o controle hierárquico da Instituição, hodiernamente, exercida pelo CDN.
27. Esta lógica, além de ir de encontro aos próprios normativos legais que criam o SEBRAE, e aos seus normativos internos, vai contra o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal – STF no RE 789874, no qual defende o controle finalístico constitucionalmente atribuído aos órgãos que realizam o controle sobre as entidades do Sistema S.
- Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA “S”. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 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. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 789874, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014).
28. O próprio TCU já se manifestou no mesmo sentido, conforme manifestação, à época, do Excelentíssimo Subprocurador-Geral Lucas Furtado, no TC 004.531/2004-5: a partir da decisão do STF, cabe ao TCU exercer um controle essencialmente finalístico sobre os resultados dos Serviços Sociais Autônomos, ao invés de um controle de rigidez regulamentar.
29. Transferir a aprovação do orçamento ao MDIC, com o nível de detalhe exigido pelo TCU, implica em retirar dos Serviços Sociais Autônomos a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos e ao estabelecimento de suas prioridades. Por óbvio que ao incluir estas informações no documento de aprovação do orçamento, o MDIC passaria a poder não aprovar algum projeto do SEBRAE, por exemplo, o que significa o exercício de controle hierárquico, atribuído, repita-se, ao CDN.
30. Ainda na mesma esteira, o MDIC passaria a ser responsável, inclusive perante o TCU, pelas contas do Sistema SEBRAE, a exemplo de que os são os conselhos deliberativos do Sistema SEBRAE.

31. Desta forma, ante o exposto, o Achado 1 do Relatório não deve persistir, a uma, pela ausência de quaisquer diplomas, legais ou normativos, neste sentido; em segundo lugar, pelo fato de suas implicações contrariarem frontalmente o disposto na Lei nº 8.029/90 e no Estatuto do SEBRAE; e em terceiro lugar, por ir contra posição do STF e do próprio TCU quanto à possibilidade dos Serviços Sociais Autônomos autogerirem os seus orçamentos.

4.2.4. Análise dos Comentários

302. Em que pesem as alegações do Sebrae, cabem os seguintes comentários.

303. A Lei 8.029/1990, art. 11, dispõe que caberá ao Conselho Deliberativo do Sebrae a gestão dos recursos que lhe forem destinados.

304. Já o Estatuto do Sebrae, em seu art. 14, inciso XI, dispõe que compete ao CDN, sem prejuízo de outras atribuições previstas na legislação pertinente, no Estatuto e nos Regimentos Internos do Sebrae, aprovar o Direcionamento Estratégico, as Diretrizes para Elaboração do Plano Plurianual e do Orçamento Anual, o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, todos relativos ao Sistema Sebrae. Assim, de fato, a aprovação interna do orçamento faz parte das atribuições CDN.

305. Ocorre que a redação do Decreto 9.029/2017 é clara: “Fica delegada ao Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços a competência para aprovar o orçamento próprio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae”.

306. Ou seja, é irrefutável que cabe ao Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços o papel de aprovar o orçamento próprio do Sebrae. Resta esclarecer sob qual aspecto recairia a avaliação do Ministério para a aprovação do mencionado orçamento.

307. Nesse sentido, novamente, observemos que o art. 9º da Lei 8.029/1990 dispõe que compete ao Sebrae planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica. Essa Lei desvinculou o Sebrae da Administração Pública Federal justamente para cumprir essa finalidade. Portanto, a análise do Ministro deve recair exatamente sobre a convergência de ações no sentido de otimizar os esforços orientados aos objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento, tomando o devido cuidado de não inviabilizar as atividades de coordenação, orientação e apoio às micro e pequenas empresas por parte do Sebrae. Essas atividades são a principal finalidade do Sebrae e, portanto, não poderia o Ministério inviabilizar sua atuação, sob pena de ilegalidade. Porém, essa atuação deve estar planejada levando em conta as políticas nacionais de desenvolvimento.

308. Não se trata de incluir o Ministério na competência de definir o orçamento do Sebrae, mas de proporcionar à análise ministerial um mínimo de parâmetros formalizados na peça orçamentária que demonstrem como as ações referentes à coordenação, à orientação e ao apoio às micro e pequenas empresas, previstas pelo Sebrae, estão em consonância com as políticas nacionais de desenvolvimento. A aprovação do Ministro é ato de vinculação ministerial, ou seja, de avaliação finalística da atuação do Sebrae.

309. Conforme registrado anteriormente, as propostas orçamentárias dos exercícios de 2016 e 2017 disponibilizadas à Sempe (peças 27, p. 43 a 48 e 50 a 56) não permitem esta análise.

310. Dizer que essa avaliação para aprovação por parte do MDIC implicaria na inclusão do Ministro de Estado nas contas do Sebrae não procede, haja vista que a vinculação ministerial ocorre sob o aspecto finalístico, não sob o ponto de vista de gestão. A título de contraexemplo da alegação do Sebrae, observe-se que o Ministro da Educação não compõe o rol de responsável

de nenhuma Universidade Federal.

311. O próprio Sebrae reconhece esse fato quando, no parágrafo 25 de seus comentários (peça 98, p. 8), considera a diferenciação da aprovação do orçamento realizada pelo CDN e daquela realizada pelo MDIC, conforme art. 2º do Decreto 715/1992: “A aprovação do orçamento por parte do Ministério decorre de sua função exclusiva de controle finalístico das atividades do Sebrae”.

312. Observa-se que a avaliação de existência de alinhamento entre as ações propostas pelo Sebrae com as políticas nacionais de desenvolvimento é exatamente o que propõe o art. 9º da Lei 8.029/1990. Ali está estabelecida a finalidade institucional do Sebrae: apoiar as MPE em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento. Portanto, não se vislumbra nada mais finalístico que tal avaliação, quando da análise do orçamento por parte do Ministro de Estado, estando coadunado com a decisão do STF no RE 789874.

313. Por fim, não procede a alegação do Sebrae no sentido de que este relatório fixou nível de detalhe que implica em retirar dos Serviços Sociais Autônomos a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos e ao estabelecimento de suas prioridades. O relatório não fixou nenhum nível de detalhe a ser apresentado pelo Sebrae em seus orçamentos. Pelo contrário: está registrado supra que as propostas orçamentárias anuais para os exercícios de 2016 e 2017 não apresentaram ao MDIC informações suficientes acerca de como o orçamento proposto se alinhava às políticas nacionais de desenvolvimento, sem fixar qual seria o nível de detalhamento dessas informações. Esse fato, inclusive, relaciona-se à ausência de definição de critérios, por parte do MDIC, para avaliação das propostas orçamentárias apresentadas anualmente pelo Sebrae.

314. Portanto, considera-se inconsistentes as considerações do Sebrae quanto ao achado 1.

4.2.5. Comentários sobre o Achado 2: Fragilidades no Monitoramento da Execução dos Recursos da CSO por Parte do Sebrae Nacional (peça 98, p. 10 e 11)

315. O Sebrae relatou que realiza tal monitoramento em um nível mais estratégico, que garante o alinhamento de atuação com as políticas nacionais e com as diretrizes do CDN, por meio dos seguintes mecanismos de controle:

a) o processo de proposição do Plano Plurianual dos Sebrae/UFs (PPA) ao Sebrae Nacional, no qual seriam discutidas todas aplicações de recursos, inclusive da CSO, e contempla uma reunião entre as duas diretorias, em que seriam alinhadas as estratégias locais, a adesão às estratégias nacionais, proposta de metas para indicadores de desempenho e institucionais e orçamento. O documento final é aprovado pelo CDE local, apreciado pela Direx do Sebrae - Unidade Nacional, e pelo CDN.

b) o monitoramento do PPA e Orçamento (com todas as aplicações de recursos das fontes CSO, CSN e demais), realizado mensalmente pelo Sebrae, com a emissão de boletins de acompanhamento para a sua Diretoria Executiva e ao CDN, assim como às diretorias estaduais.

c) o Relatório de Gestão, aprovado pelos Sebrae/UFs junto aos conselhos deliberativos no início de cada ano, onde são explicitados os resultados dos principais projetos/estratégias, dos indicadores pactuados e da aplicação do orçamento. A peça é encaminhada para o Sebrae - Unidade Nacional, consolidada no Relatório de Gestão do Sistema Sebrae e levada à apreciação da Diretoria Executiva do Sebrae e ao seu Conselho Deliberativo.

d) auditoria de *compliance*, realizada em todos os Sebrae/UFs e coordenada pelo CDN, somada ao controle exercido pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo TCU nos

estados.

4.2.6. Análise dos Comentários

316. Foi solicitado ao Sebrae - Unidade Nacional, por meio do Ofício de Requisição 04/167-2017, que disponibilizasse as atas de reuniões ou documentos equivalentes de elaboração do planejamento dos exercícios de 2016 e 2017, bem como das comunicações resultantes. Em resposta, a entidade encaminhou as análises dos Planos, Orçamentos e PPAs de algumas unidades regionais.

317. Procedeu-se a verificação dos itens constantes do documento “Análise PPA 2016-2019 – Sebrae SP – PPA” (peça 90), visto que o Sebrae/SP é a unidade regional que recebe o maior montante de CSO entre as unidades do Sistema (R\$ 576 milhões, ou 25% do total). Os itens de análise relacionados ao alinhamento da atuação da unidade às diretrizes estratégicas e às políticas nacionais de desenvolvimento são, em resumo:

a) coerência entre os objetivos estratégicos do Sistema, os locais, as prioridades e os macroprocessos e seus vínculos com a alocação de recursos;

b) compatibilidade das projeções dos resultados institucionais, das metas mobilizadoras, e das metas de atendimento com os parâmetros esperados;

c) compatibilidade das aplicações nos setores e segmentos de acordo com as prioridades estratégicas; e

d) coerência das aplicações por tipologia;

318. No caso analisado, o único item avaliado foi o relacionado na alínea “a” acima, onde foi indicado que este deve ser revisto pelo referido Sebrae/UF. Nas recomendações, as observações feitas apenas mencionam ajustes na vinculação às tipologias e aos objetivos estratégicos adequados. Nota-se uma análise basicamente formal quanto à correspondência de conceitos.

319. Já na análise feita para o ano seguinte, no documento “Ata PPA 2017-2018 Sebrae SP” (peça 91), as medidas de gestão discutidas abrangem: avaliação de metas propostas; proposição de adesão ao Sebraetec; readequação formal do orçamento; e avaliação da distribuição da CSN nas iniciativas. Por fim, as considerações gerais abordam solicitações do Sebrae/SP ao Sebrae - Unidade Nacional para revisão de cálculos e critérios nos repasses e aplicações de recursos.

320. Cabe ressaltar, ademais, que devido à autonomia atribuída às unidades regionais do Sistema Sebrae, em reuniões realizadas durante os trabalhos de auditoria, informou-se que os Sebrae/UF não estão vinculados a aplicar os recursos de CSO, reconhecidos pelo Sebrae Nacional como “recursos próprios” de cada Sebrae/UF, de acordo com a aprovação de tal Plano. Ou seja, o processo de aprovação do PPA não se mostra como ferramenta efetiva para garantir o alinhamento da aplicação dos recursos de CSO às diretrizes do CDN e às políticas nacionais de desenvolvimento.

321. Quanto ao monitoramento do PPA e do Orçamento, em análise do Boletim de Monitoramento do Sistema Sebrae de 2016 (peça 92), constatou-se que os itens monitorados dizem respeito ao índice de cumprimento de:

a) indicadores de desempenho;

b) metas mobilizadoras;

c) indicadores de atendimento;

d) indicadores operacionais, onde são mensurados a execução orçamentária, os limites orçamentários, e os recursos de CSN para os programas nacionais; e

e) indicadores de gestão de projetos.

322. Não há, no boletim, menção específica à aplicação dada pelas unidades regionais aos recursos advindos da CSO e seus resultados, mas apenas à apresentação de números referentes ao cumprimento de metas e de recursos de CSN e de contrapartidas aplicados nos programas nacionais. Não há menção às iniciativas locais eventualmente executadas pelas unidades regionais.

323. No tocante aos Relatórios de Gestão, o Relatório de Gestão do Sebrae/SP de 2016 (peça 93), que, conforme mencionado anteriormente, recebe o maior montante de CSO entre as unidades do Sistema Sebrae, apresenta o total de despesas por tipologia, setor, segmento e território, e o total gasto com cada programa nacional, embora não mencione a fonte dos recursos (CSO ou CSN). Nota-se, porém, que o total gasto com os programas nacionais (R\$ 11,2 milhões) é inferior ao montante recebido a título de CSN (R\$ 11,7 milhões).

324. Há, ainda, no referido Relatório, descrições genéricas e abrangentes dos projetos executados e quantidade de clientes atendidos. Não há qualquer individualização da aplicação de recursos de origem da CSO em iniciativas locais específicas, e, portanto, não se vislumbra o Relatório de Gestão como instrumento de controle do alinhamento de tais gastos às diretrizes do CDN e/ou às políticas nacionais de desenvolvimento. Esse aspecto, inclusive, é objeto de achado específico deste relatório (achado 6).

325. Por fim, o Sebrae - Unidade Nacional cita a auditoria de *compliance* como mecanismo de controle do alinhamento da aplicação de recursos de CSO às diretrizes do CDN e às políticas nacionais de desenvolvimento. Entretanto, conforme mencionado no item 3.2.3 desse relatório, o objeto do contrato dessa auditoria é a realização de trabalhos visando a prevenção de riscos e a antecipação de medidas corretivas, bem como o auxílio na estruturação e padronização de um programa de integridade corporativa, com escopo em processos e atividades de governança e gestão, envolvendo: compras e licitações; convênios; gestão de credenciados; gestão de pessoas; e patrocínios.

326. De acordo com o “Relatório de *Compliance* – Sebrae SP” (peça 100, p. 4), o objetivo do trabalho, nessa regional, foi verificar a aderência dessa unidade a 51 transações críticas, mapeadas em etapa prévia. Entre as etapas críticas, estão itens relacionados a compras e licitações, convênios, gestão de credenciados e de pessoas, governança e gestão e patrocínios. Não há, portanto, no escopo desse tipo de trabalho, mecanismos que permitam inferir de que forma a aplicação de recursos de CSO estaria alinhada com as devidas diretrizes e políticas, tampouco se as iniciativas locais executadas com esses recursos estariam igualmente alinhadas.

327. Propõe-se, portanto, que os argumentos apresentados pelo Sebrae - Unidade Nacional sejam considerados improcedentes, visto que não se vislumbram mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos, principalmente de CSO, que garantam seu alinhamento às diretrizes do CDN e/ou às políticas nacionais de desenvolvimento.

4.2.7. Comentários sobre o Achado 5: Fragilidades no Processo de Estruturação de Preços de Serviços no Âmbito do Sebrae Nacional e do Sebrae/DF (peça 98, p. 11)

328. O Sebrae informou que está em elaboração documento com diretrizes para a disponibilização de produtos e serviços, com o objetivo de nortear os estados na tomada de decisão quanto aos parâmetros de preços, visando o alinhamento nacional dos portfólios do Sistema Sebrae.

329. Segundo o Sebrae, as diretrizes propostas vão contribuir para definição dos preços de seus serviços, nos seus diferentes canais.

4.2.8. Análise dos Comentários

330. As considerações do Sebrae Nacional corroboram o achado 5, ao passo que já apontam para a adoção de providências no sentido de sanear a questão. Apesar disto, cabe apresentação de propostas de recomendações, sem prejuízo de acompanhamento das medidas adotadas por meio de eventuais fiscalizações futuras e/ou no âmbito da análise das contas ordinárias do Sebrae.

4.2.9. Comentários sobre o Achado 6: Ausência de Demonstração de Alinhamento do Sebrae com as Políticas Nacionais de Desenvolvimento em suas Publicações Institucionais (peça 98, p. 12)

331. O Sebrae considerou que o Relatório de Gestão do Sebrae 2016 demonstraria as principais ações executadas no âmbito da melhoria do ambiente para diversos segmentos, como: RedeSimples, Compras Governamentais, Projeto Líder e outros. Destacam-se também, no mesmo documento, as estratégias para acesso a serviços financeiros, todas alinhadas ao Estatuto das MPE. Informou que essas estratégias nacionais foram definidas para o PPA 2016-2019, com adesão e rebatimento em todos os Sebrae/UF. Não obstante, se comprometeu a dar mais visibilidade a essas ações em suas publicações institucionais.

4.2.10. Análise dos Comentários

332. Os comentários apresentados pelo Sebrae não elucidam como suas publicações institucionais relacionam as suas ações com as políticas nacionais de desenvolvimento. Apenas se restringe a elencar ações executadas no âmbito da melhoria do ambiente para diversos segmentos. Ocorre que as ações elencadas dizem respeito a políticas para MPE e MEI. Essas políticas estão compreendidas nas políticas nacionais de desenvolvimento, mas não se confundem com estas últimas, haja vista a diferença de abrangência. Enquanto as primeiras estão focadas no segmento de MPE e MEI, as políticas nacionais de desenvolvimento abrangem toda a economia nacional.

4.2.11. Comentários sobre o Achado 7: Fragilidades na Divulgação da Execução das Despesas por Finalidade (Tipologia) e dos Saldos de suas Aplicações Financeiras (peça 98, p. 12 a 16)

333. Nesse ponto, o Sebrae - Unidade Nacional alega que publica, em seu Portal da Transparência, as despesas por Natureza Econômica e por Tipologia, desdobradas por Unidade da Federação e Sebrae - Unidade Nacional.

334. Segundo a entidade, o único relatório publicado para o consolidado do Sistema Sebrae, nesse assunto, seria o de despesas por Natureza Econômica, visto que, após retirar as partes relacionadas (despesas entre UF do Sistema Sebrae, para evitar dupla contagem), é possível identificar as partes iguais por natureza econômica, por ser uma conta contábil igual para o Sebrae - Unidade Nacional e para os Sebrae/UF.

335. Já para as Tipologias, o Sebrae - Unidade Nacional alega que as ações executadas no orçamento não seriam as mesmas no Sebrae - Unidade Nacional e nos Sebrae/UF. Ademais, as despesas de CSN teriam tratamento diverso nas unidades: no Sebrae - Unidade Nacional, é considerada pela liberação financeira, e nos Sebrae/UF pela realização física. Assim, tendo em conta a diferença da codificação das ações e dos critérios de classificação das despesas, não seria possível publicar o consolidado das tipologias no Portal da Transparência do Sebrae, por não ser possível retirar a dupla contagem da CSN por tipologia.

336. O Sebrae - Unidade Nacional argumenta, ainda, que procurou uma forma aproximada de identificar a redução da dupla contagem para atender à solicitação do TCU durante a auditoria operacional. Tal aproximação é acreditada como sendo a motivação do apontamento de fragilidade de consolidação das tipologias.

337. Nessa esteira, o serviço social estaria reformulando os procedimentos de liberação de recursos por parcelas e da contabilização da CSN para 2018, a fim de aprimorar a apresentação do montante consolidado por tipologia e corrigir tal situação.

338. Com relação à queda identificada nas despesas com a tipologia “atendimento” e a variação positiva das aplicações financeiras, entre 2015 e 2016, o Sebrae - Unidade Nacional afirma que, em momento algum, teria aplicado os recursos às custas do atendimento ao seu público-alvo.

339. Segundo a entidade, a situação precisa ser analisada em conjunto com o cenário externo, em que houve queda real na arrecadação de receitas administradas pela Receita Federal entre os anos 2014-2016. De forma análoga, teria ocorrido uma queda acentuada na Contribuição Social do Sebrae entre 2013 e 2016 (12,7%; 8,9%; 3,1% e 0,8%, respectivamente).

340. Em vista de tal queda em 2015, o Sebrae afirma que utilizou recursos de seu patrimônio (R\$ 389 milhões) para o atendimento aos clientes, visto que a arrecadação de receitas correntes foi de R\$ 3.794 milhões, sendo R\$ 3.255 milhões originários da Contribuição Social do Sebrae, e o montante de recursos aplicados em tal atendimento foi de R\$ 4.183 milhões.

341. Em 2016, o Sebrae alega que arrecadou, em receitas correntes, R\$ 3.880 milhões, sendo R\$ 3.281 milhões de Contribuição Social do Sebrae, e teria aplicado R\$ 3.279 milhões. Ou seja, no referido ano, o Sebrae teria aplicado em prol de seus clientes sua CSO, e teria retido os recursos de esforço próprio, inclusive aplicações financeiras.

342. Nessa seara, o Sebrae - Unidade Nacional alega que a redução no atendimento foi o reflexo da mudança na expectativa econômica e política de 2016 e da ameaça do Governo de retirar R\$ 700 milhões do Sistema Sebrae para aplicar em Programas Governamentais do Orçamento Geral da União. Ainda assim, a entidade alega que se empenhou para realizar suas atividades, havendo impacto de apenas 7,26% no seu atendimento quando comparado com o ano de 2015.

343. Houve, dessa forma, a retirada da fonte “saldo financeiro” do orçamento de transferências de CSN, que representa parcela do patrimônio do Sebrae. A ausência dessa fonte causou a queda em tais transferências de R\$ 887 milhões em 2015 para R\$ 373 milhões em 2016. O Sebrae - Unidade Nacional ressalta que a redução na CSN impacta diretamente no atendimento.

344. Para amenizar tais efeitos, o Sebrae teria promovido alterações no processo de transferência mensal da CSO para os Sebrae/UF, eliminando o teto de liberação baseado na execução e repassando os saldos retidos de CSO. Tal medida refletiu em uma receita de CSO Saldo de R\$ 139 milhões em 2015 e de R\$ 259 milhões em 2016.

345. Por fim, a entidade afirma que a queda na arrecadação e a não utilização do patrimônio como fonte de gastos da CSN, com o fim de atender a sustentabilidade econômica, explica a queda na Tipologia “Atendimento”. Entretanto, a transferência de saldos da CSO para os Sebrae/UF e a eliminação do critério do grau de execução com base para liberar a CSO explicam os crescimentos das disponibilidades e do volume de aplicações financeiras dos Sebrae/UF.

4.2.12. Análise dos Comentários

346. O Sebrae - Unidade Nacional alega que não publica as informações consolidadas do Sistema Sebrae para o relatório de Aplicações por Tipologia, mas somente para as despesas por Natureza Econômica. Entretanto, tal relatório pode ser encontrado no Portal da Transparência do Sebrae para os anos de 2013 e 2014 (<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/5-%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20por%20Tipologia%20Sistema%20Sebrae%20jan-dez%202014.pdf> e <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/5-%20Execucao%20por%20tipologia%20Sistema%20Sebrae%202013.pdf>, acessados em 29 de novembro de 2017).

347. Com base nas justificativas do Sebrae - Unidade Nacional para a ausência da publicação do referido relatório de forma consolidada, verifica-se que esses relatórios de Aplicação por Tipologia, para os anos de 2013 e 2014, podem estar “inflados” com valores duplicados de CSN, e estarem passando uma informação incorreta acerca da atuação do Sebrae à sociedade.

348. Em que pesem as justificativas apresentadas pelo Sebrae - Unidade Nacional, ressalta-se que os apontamentos da equipe se referem, principalmente, às fragilidades relacionadas à clareza das informações: os conceitos das tipologias não são definidos nos relatórios; as alterações na denominação, na forma de divulgação e de agregação das despesas e das tipologias não são explicadas e divulgadas nos relatórios ou no Portal da Transparência; a agregação da tipologia “Suporte a Negócios” em “Atendimento” oculta a tipologia que responde por parcela expressiva de recursos executados pelo Sebrae; a ausência de demonstrativo de evolução na aplicação por tipologias ao longo dos anos; e a ausência de comparação entre valor previsto e valor realizado.

349. Tais fragilidades, que se referem tanto aos relatórios do Sebrae - Unidade Nacional e dos Sebrae/UF, quanto ao consolidado do Sistema Sebrae, prejudicam a interpretação adequada do relatório e a análise comparativa da aplicação de recursos ano a ano, ou seja, enfraquecem o controle social sobre o uso dos recursos destinados ao Sistema Sebrae.

350. Quanto aos recursos destinados às aplicações financeiras e à queda nas aplicações em atendimentos, cabe esclarecer que, em um sistema de recursos limitados, o aumento na aplicação de recursos para uma finalidade necessariamente implica na redução para as demais. Compete aos gestores de tais recursos o estabelecimento de prioridades e diretrizes na sua aplicação. Visto que houve aumento do saldo de aplicações financeiras e redução na aplicação da tipologia “Atendimento”, é razoável dizer que a priorização de uma ocorreu em detrimento da outra.

351. O Sebrae - Unidade Nacional alega que teria ocorrido uma queda acentuada na receita de CSO entre 2013 e 2016, nas proporções de 12,7%, 8,9%, 3,1% e 0,8%, respectivamente. Entretanto, conforme consta do próprio Relatório de Gestão do Sistema Sebrae de 2016 (peça 69, p. 11), esses percentuais se referem a uma variação positiva de CSO. É possível, portanto, notar que houve um aumento nominal na referida fonte de recursos, embora esse aumento tenha sido cada vez menor no período. Por outro lado, a aplicação de recursos em “Atendimento” teve queda nominal entre 2015 e 2016.

352. A entidade argumenta que, em 2015, teria utilizado recursos de esforço próprio, inclusive suas aplicações financeiras e seu patrimônio, para complementar os recursos de CSO aplicados no atendimento aos clientes. A não utilização desse patrimônio em 2016 para atender a sustentabilidade econômica responderia, em parte, a queda nos repasses de CSN e, consequentemente, nas despesas com atendimentos. Cabe, porém, ressaltar que os recursos que

proporcionaram o atual patrimônio do Sebrae são, em última instância, de origem na Contribuição Social do Sebrae, e, portanto, têm a destinação legal prevista na Lei 8.029/1990.

353. Ademais, o saldo de aplicações financeiras em 2015 (R\$ 2.041 milhões) era equivalente a 63% do total de receitas com CSO (R\$ 3.255 milhões), montante considerado relevante para suportar eventuais oscilações na principal fonte de receitas da entidade. Entretanto, o saldo de aplicações financeiras foi elevado em 2016 (R\$ 2.329 milhões), chegando a equivaler aproximadamente 71% das receitas obtidas com CSO (3.281 milhões).

354. Importante salientar que não se pretende aqui estabelecer o montante recomendável a se manter com aplicações financeiras para a sustentabilidade econômica da entidade. O que se questiona é a fragilidade na transparência dos critérios para priorização da alocação de recursos pelo Sebrae, bem como as devidas justificativas para a redução do montante aplicado em atendimentos, ao passo que o saldo de aplicações financeiras foi elevado no mesmo período.

355. A despeito dos impactos da mudança na expectativa econômica e política em 2016, o Sebrae - Unidade Nacional alega que se empenhou para realizar suas atividades de forma que seu atendimento teria sofrido impacto de apenas 7,26%. Entretanto, do Gráfico 4 elaborado com os dados recebidos da própria entidade, nota-se uma queda de 45% nos recursos aplicados em atendimento no ano de 2016 em relação a 2015, enquanto o saldo de aplicações financeiras subiu 14% no mesmo período.

356. Por fim, o serviço social informa que, a fim de reduzir os impactos da redução nos repasses de CSN em 2016, teria flexibilizado os critérios de repasse de CSO aos Sebrae/UF. Tal evento teria causado o crescimento das disponibilidades e do volume de aplicações financeiras nos Sebrae/UF. Entretanto, entre 2015 e 2016, o aumento no saldo das aplicações financeiras no Sebrae - Unidade Nacional (R\$ 207 milhões) responde por 72% do aumento desse saldo em todo o Sistema (R\$ 288 milhões).

357. Dessa forma, as ponderações do Sebrae não foram suficientes para alterar as conclusões constantes no relatório preliminar.

4.2.13. Comentários sobre o Achado 8: Ausência de Publicação da Receita de Contribuição do Sebrae no OGU (peça 98, p. 16 a 18)

358. O Sebrae apresentou comentários e considerações transcritos a seguir:

63. De pronto, a proposta se apresenta inconstitucional. Traz o art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

64. Nitidamente, a contribuição destinada ao SEBRAE não se enquadra nas hipóteses dos incisos do § 5º do art. 165 da CF/88. A proposta, portanto, não encontra respaldo constitucional.

65. Ainda que tal barreira pudesse ser de alguma forma superada, nem mesmo a Lei nº 4.320/64 poderia vir a ser utilizada como fundamento. O seu art. 1º define qual o público alvo da Lei, assim dispondo:

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acôrdo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal.

66. Ora, o texto não deixa dúvidas quanto à sua abrangência. Destina-se a regulamentar procedimentos voltados à Administração Pública, da qual este Serviço Social Autônomo não faz parte. Assim, não há como recortar artigos (3º e 6º) da Lei e aplica-los ao SEBRAE.

67. Esclareça-se que a decisão onde o STF enquadrou a contribuição do SEBRAE como de intervenção no domínio econômico não tem o condão de arrastar o SEBRAE para o rol do art. 1º da Lei nº 4.320/64. A ausência de relação de contribuição entre os recursos do SEBRAE e seu público-alvo não a diferencia do restante das contribuições do Sistema S.

68. Destaca-se que o SEBRAE não possui contrato de gestão, nem algo do gênero, firmado com a União, sendo sua contribuição adicional às contribuições de terceiros, incidente sobre as folhas de salário das médias e grandes empresas. A RFB, remunerada pelo serviço, apenas faz o repasse da contribuição.

69. Pelo exposto, não há como persistir a sugestão de incluir no OGU as receitas destinadas ao SEBRAE, tanto pela ausência de amparo legal, como pela inconstitucionalidade da medida.

4.2.12. Análise dos Comentários

359. Em que pesem as considerações apresentadas pelo Sebrae, cabe esclarecer que não se trata de incluir o Sebrae no Orçamento Geral da União.

360. Conforme decidido pelo STF no Recurso Extraordinário 396.266, a contribuição do Sebrae tem natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide).

361. É oportuno salientar que, conforme o disposto no art. 6º da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), a atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme o disposto no Capítulo do Sistema Tributário Nacional, art. 149 da CF/88, compete exclusivamente à União instituir Cide.

362. Na lição de J.R. Caldas Furtado (Direito Financeiro, 4ª Edição, 2013, Editora Forum, pg. 321), quanto a sua função, os tributos têm natureza:

a) fiscal: quando sua função precípua for arrecadar recursos financeiros para o Estado;

b) extrafiscal: quando seu objetivo principal não é simplesmente arrecadar divisas para o Tesouro, mas interferir no domínio econômico, sendo instrumento de política econômica; e

c) parafiscal: quando o sujeito ativo da obrigação tributária não é o ente político (União, Estados-Membro, Distrito Federal ou Municípios) que institui o tributo. Isto porque a lei instituidora da exceção indicou sujeito ativo diferente da pessoa política que exerceu a competência (grifou-se).

363. Conforme a classificação, a Cide é claramente configurada como tributo extrafiscal. Tanto é assim que o sujeito passivo da obrigação tributária da contribuição do Sebrae são as empresas, independentemente de seu porte. Ou seja, o ônus financeiro da contribuição do

Sebrae recai, inclusive, sobre empresas que não estão abrangidas em seu público alvo. Além disso, não foi repassada ao Sebrae a condição de sujeito ativo da relação tributária.

364. Essa decisão de tributar as empresas independentemente do porte decorre do exercício da competência tributária plena da União, exercendo seu poder de interferir no domínio econômico, decidindo por uma realocação de recursos de forma a fomentar o segmento de MPE e MEI. Portanto, configurado seu caráter extrafiscal.

365. Assim, os recursos da contribuição ao Sebrae são, em sua origem, públicos. Sua destinação é prevista na Lei 8.029/1990, em seu art. 8º, § 3º, no sentido de atender a execução das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas. Nos termos do § 4º do mencionado artigo, a contribuição será arrecadada e repassada mensalmente pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal ao Sebrae.

366. Ocorre que a Lei 4.320/1964 dispõe, em seu art. 12, que as transferências correntes são consideradas despesa. O § 2º do mencionado artigo estabelece que se classificam como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

367. Já o art. 4º da Lei estabelece que o Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar. Isto em prol do Princípio da Universalidade do orçamento.

368. Portanto, resta claro que, para repassar os recursos ao Sebrae, a União deve, necessariamente, consigná-los nas Leis Orçamentárias.

369. Indo além, o art. 3º dispõe que a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas. Já o art. 11 da Lei Complementar 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), prevê que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

370. Por fim, destaca-se que o art. 2º da Lei 4.320/1964 dispõe que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

371. Relembra-se que, ao estabelecer obrigação de todas as empresas suportarem o ônus financeiro da contribuição ao Sebrae, a União exerce sua interferência no domínio econômico. Por força do art. 2º supramencionado, a Lei Orçamentária deverá discriminar essa receita e sua destinação de forma a evidenciar a política econômica.

372. Ante o exposto, a previsão da arrecadação dos recursos da contribuição destinada ao Sebrae, bem como de seu repasse, na qualidade de transferência corrente, devem ser registrados nas Leis Orçamentárias.

373. Ressalta-se que cabe ao Sebrae executar as ações de planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica, conforme o disposto no art. 9º da Lei 8.029/1990. Como entidade desvinculada da Administração Pública Federal por meio do Decreto 99.570/1990, o Sebrae tem autonomia relativa para desempenhar sua finalidade institucional. Portanto, a partir daí, não cabe o registro do orçamento próprio do Sebrae, com o detalhamento de suas ações, nas Leis Orçamentárias da União, em função do mesmo não se enquadrar nas hipóteses do art. 165, § 5º, da CF/88.

374. Portanto, as considerações do Sebrae não têm o condão de alterar a entendimento firmado no relatório preliminar inerente ao achado em questão.

4.3. Comentários do Sebrae/DF

375. Em resposta ao Ofício 0397/2017-TCU/SecexDesenvolvimento, de 16/11/2017, o Sebrae/DF, por meio do expediente CE-DE 170585/2017, de 27/11/2017 (peça 99), apresentou comentários e considerações acerca do relatório de auditoria. A seguir, registra-se síntese dos comentários e considerações apresentados, bem como a respectiva análise.

4.3.1. Comentários sobre o Achado 3: Inconsistências nos registros de atendimentos dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF (peça 99)

376. O Sebrae/DF mencionou que não teriam sido disponibilizadas as peças do relatório preliminar, e, portanto, não teria sido possível realizar a análise individualizada das inconsistências relatadas. Ainda, afirma que tais inconsistências, provavelmente, se tratariam de situações pontuais e peculiaridades no processamento de dados.

377. O Sebrae/DF informou também que está empenhado em soluções voltadas ao atendimento para aprimorar a gestão e assegurar o padrão de qualidade no atendimento dos seus clientes, bem como em promover melhorias na sua infraestrutura de acordo com as melhores práticas de gestão.

378. Segundo a entidade, desde fevereiro de 2017, há um comitê nacional com vistas à reformulação e ao aperfeiçoamento dos processos de execução, operação e gestão do Programa Nacional ALI, com previsão de conclusão para dezembro do mesmo ano. Tal reformulação pretende redefinir as etapas de acompanhamento, o perfil e a formação dos novos Agentes Locais de Inovação, bem como os processos de gestão, o controle e os indicadores de resultado.

379. Quanto ao Sebraetec, o Sebrae/DF menciona o desenvolvimento pelo Sebrae - Unidade Nacional de um sistema de gestão capaz de promover maior controle na execução das atividades de consultoria e capacitação nos temas de inovação e tecnologia, com previsão de operação a partir de janeiro de 2018. Ademais, afirmou também ter lançado edital em 2017 para a seleção de empresas voltado exclusivamente para as temáticas de inovação e tecnologia, abarcados pelo Sebraetec.

380. No que diz respeito ao Negócio a Negócio, argumenta que aprimorará seus controles de registros de atendimentos e enviará proposta de aperfeiçoamento da metodologia e do sistema de suporte ao atendimento. Dessa forma, visa à minimização das inconsistências apontadas. Há, também, a realização de licitação para contratar empresa especializada a fim de promover o monitoramento mais efetivo nas contratações e na execução das ações do referido Programa.

4.3.2. Análise dos Comentários

381. Quanto à disponibilização das peças indicadas no relatório preliminar, ressalta-se que todas elas estão devidamente identificadas e referenciadas no relatório, bem como juntadas no presente processo referente a esta auditoria operacional, no qual o Sebrae/DF é parte e, portanto, tem acesso aos autos. As peças em questão são públicas e estão à disposição do Sebrae/DF.

382. Em que pese as alegações do Sebrae/DF de que as inconsistências identificadas seriam possivelmente situações pontuais e peculiaridades no processamento de dados, nota-se que, embora a amostra não seja representativa do ponto de vista estatístico, tendo sido selecionada com base em risco, a proporção de registros que apresentaram inconsistências é expressiva, chegando, para alguns programas, a quase 100% dos casos analisados. Não há que

se argumentar que se tratariam, portanto, de situações pontuais.

383. Ademais, as inconsistências observadas vão além de possíveis “peculiaridades no processamento de dados”, visto que se tratam, em alguns casos, de utilização do programa para objetos não relacionados a sua finalidade, inconsistências nos preços praticados, ausência de ateste de recebimentos, entre outros elementos que sugerem fragilidades em áreas relacionadas a gestão da execução, prestação de serviços a beneficiário não localizado no DF, e não apenas no processamento dos registros. Portanto, são inconsistências importantes e que devem ser saneadas pelo Sebrae/DF.

384. Com relação às medidas mencionadas para o aprimoramento do controle e monitoramento da execução dos atendimentos relacionados ao Sebraetec, ALI e Negócio a Negócio, nota-se que há preocupação do Sistema Sebrae com a melhoria dos processos relacionados. Frisa-se que é essencial que haja um plano de ação, com cronograma de atividades bem definido, objetivos claros, responsáveis pelas atividades e resultados esperados, com vistas à validação dos dados registrados nos sistemas corporativos e à redução de tais inconsistências.

385. Portanto, as justificativas apresentadas não foram suficientes para alterar o entendimento firmado no relatório preliminar.

4.3.3. Comentários sobre o Achado 5: Fragilidades no Processo de Estruturação de Preços de Serviços no Âmbito do Sebrae Nacional e do Sebrae/DF (peça 99)

386. O Sebrae/DF informou que em 2017 foi meta da Unidade de Acesso à Inovação e Tecnologia o desenvolvimento de uma metodologia para precificação de produtos de consultoria. Além disso, informa que o Sebrae Nacional, com participação de um estado por região, está em fase final de elaboração do documento que oferecerá diretrizes para comercialização de produtos do Sistema Sebrae, onde constarão formas de precificação e metodologias para comercialização a serem praticados em 2018.

4.3.4. Análise dos Comentários

387. As considerações do Sebrae/DF corroboram o achado 5, ao passo que já apontam para a adoção de providências no sentido de sanear a questão.

5. CONCLUSÃO

388. Em suma, foi possível constatar fragilidades nas áreas de alinhamento institucional, monitoramento e avaliação dos resultados, formação de preços e transparência da atuação do Sebrae - Unidade Nacional e Sebrae/DF, redução do volume de recursos em atendimentos em contraponto a aumento de alocação de recursos em aplicação financeira.

389. Verificou-se a subutilização da aprovação do Orçamento do Sebrae pelo MDIC como canal de articulação institucional. Ressalte-se que ainda não há normativos definindo os critérios que devem ser observados pelo MDIC quando da análise para aprovação do orçamento próprio do Sebrae (parágrafos 81 a 103).

390. Foram identificadas, também, fragilidades no monitoramento da execução dos recursos da Contribuição Social Ordinária, parcela que o Sebrae – Unidade Nacional repassa aos Sebrae/UF a título de recursos próprios destas unidades, o que se configura em risco de que os recursos da contribuição social para o Sebrae não estejam sendo utilizados em consonância com as políticas de desenvolvimento nacional e/ou com diretrizes do Sebrae - Unidade Nacional, haja vista que o Sistema Sebrae confere autonomia às suas unidades regionais na execução de iniciativas com utilização de tais recursos (parágrafos 136 a 141). Esse fato é reforçado, inclusive, por outra fragilidade relacionada à transparência na atuação desse Serviço Social, consubstanciada na ausência de demonstração de alinhamento do Sistema Sebrae com

as políticas nacionais de desenvolvimento em suas publicações institucionais (parágrafos 205 a 224).

391. Constatou-se, ainda, inconsistência em quantidade expressiva dos casos analisados inerentes aos registros de atendimentos realizados no âmbito dos Programas Nacionais executados pelo Sebrae/DF. Embora a amostra não tenha o condão de estender a conclusão para o universo analisado, a existência de elevado número de inconsistências detectadas sinaliza risco de que o funcionamento dos controles internos para garantir a fidedignidade dos dados registrados e a regular utilização dos recursos não esteja adequado (parágrafos 142 a 157).

392. Verificou-se, ainda, ausência de estudos que fundamentem o percentual de subsídios concedidos sobre os preços de serviços prestados ao público alvo, bem como ausência de processo estruturado na definição dos preços de serviços. Esses fatos geram o risco de que os serviços prestados possam incorrer em valores acima dos praticados no mercado, onerando inadequadamente os clientes finais da entidade (parágrafos 158 a 204).

393. Quanto à transparência da execução do orçamento e dos resultados alcançados pelo Sistema Sebrae, foram identificadas fragilidades na divulgação da execução das despesas por finalidade (tipologia) e dos saldos de suas aplicações financeiras (parágrafos 225 a 245). Os relatórios constantes do portal do Sebrae na *internet* carecem de justificativas para apontar os motivos que levam o Sebrae a elevar ou reduzir o saldo das aplicações financeiras, em detrimento de outros gastos, como no caso da tipologia “atendimento”, que se constitui na atividade fim do Sebrae.

394. Chama a atenção, ainda, o fato de que as aplicações financeiras apresentam elevações de saldo de 2015 para 2016, ao passo que houve redução das despesas com atendimentos no mesmo período: nota-se uma queda de 45% nos recursos aplicados em atendimento no ano de 2016 em relação a 2015, enquanto o saldo de aplicações financeiras subiu 14% no mesmo período. Ressalte-se que o atendimento se configura como a finalidade última do Sebrae. Na mesma esteira, verifica-se elevação de saldo de aplicações financeiras em 2017. Apesar de ainda não contar com dados fechados do exercício (dados até setembro de 2017), até o momento, as despesas com atendimento para esse ano apresentam saldo inferior àquelas de 2016. Assim, os números permitem afirmar que em 2016 houve priorização de aplicação de recursos em aplicações financeiras em detrimento a realização de despesas com atendimento. Para 2017, apesar dos dados relativos às despesas com atendimento não estarem fechados, o montante executado ainda era inferior à metade do que foi gasto para atendimentos em 2015, sendo indicativo de tendência de que a situação ocorrida em 2016 poderá se repetir em 2017.

395. Destaque-se o expressivo montante do saldo de aplicações financeiras em setembro de 2017 (R\$ 2,876 bilhões), representando 88% de toda a contribuição social do Sebrae arrecadada em 2016.

396. Outra fragilidade quanto à transparência de sua atuação, a decisão do Sebrae de destinar os recursos à aplicação no mercado financeiro, em detrimento do ampliar os atendimentos, em 2016, passou ao largo da ciência da Segov/PR, quando da submissão do seu orçamento para a aprovação, uma vez que essa informação não consta da proposta orçamentária do Sebrae para aquele ano.

397. Ademais, verificou-se a ausência de publicação da receita de Contribuição do Sebrae nos Orçamentos Gerais da União (parágrafos 246 a 259). Essa contribuição, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em seu Recurso Extraordinário 396.266, tem natureza de contribuição de intervenção no domínio econômico (Cide). Assim sendo, conforme registrado nos parágrafos 360 a 375 deste Relatório, trata-se de tributo de natureza extrafiscal

e, portanto, a ausência de seu registro dessa receita e do respectivo repasse ao Sebrae nas Leis Orçamentárias da União afronta os comandos dos art. 2º, 4º e 12 da Lei 4.320/1964 e os princípios da universalidade orçamentária e da transparência, comprometendo a *accountability* e dificultando à sociedade tomar conhecimento dos recursos destinados ao Sebrae.

398. Por fim, entre os diversos indicadores de desempenho utilizados pelo Sebrae, verificou-se que o “Índice da Transparência Percebida pela Sociedade” apresenta frágil fundamentação, eis que os resultados consolidados, obtidos nas pesquisas de opinião realizadas, foram obtidos mediante metodologia que não permite a adequada aferição dessa percepção, seja ela positiva ou negativa.

399. Ao mesmo tempo, os oito achados identificados neste Relatório apontam fragilidades, mas configuram oportunidades de melhoria de processos do Sebrae - Unidade Nacional e Sebrae/DF.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

400. Em face do exposto, propõe-se à consideração superior o seguinte:

a) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços que:

a.i) defina, em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Nacional, as informações que devem constar da proposta orçamentária desse serviço social, tendo em vista o disposto no art. 9 da Lei 8.029/1990 e no art. 2º do Decreto 715/1992, com redação dada pelo Decreto 9.029/2017; e

a.ii) defina os critérios a serem observados internamente na análise para a aprovação da proposta orçamentária do Sebrae e que formalize tais critérios em normativo, tendo em vista o disposto no art. 9 da Lei 8.029/1990 e no art. 2º do Decreto 715/1992, com redação dada pelo Decreto 9.029/2017;

b) com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Unidade Nacional que:

b.i) estructure processos de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos transferidos ao Sebrae/UF a título de CSO, para garantir o alinhamento da atuação das unidades do Sistema às políticas nacionais de desenvolvimento e às diretrizes do CDN, haja vista que o art. 9º da Lei 8.029/1990 não diferencia a aplicação dos recursos de CSN ou CSO na finalidades institucional do Sebrae, a saber: planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento;

b.ii) registre a devida motivação e mantenha sob sua guarda a documentação comprobatória dos estudos realizados para definição dos percentuais a serem concedidos a título de subsídios nos produtos e serviços compreendidos nos programas nacionais, considerando suas diretrizes estratégicas e as políticas nacionais de desenvolvimento, em consonância com os princípios jurídicos da motivação dos atos e da transparência;

b.iii) apresente, em suas publicações institucionais, em especial, nos Relatórios de Gestão e em seu portal na internet, a demonstração de como suas diversas iniciativas estão alinhadas com as políticas nacionais de desenvolvimento, promovendo, assim, a devida publicidade no que diz respeito ao atendimento de sua finalidade institucional, em homenagem ao princípio da transparência;

b.iv) publique, doravante, em seus Relatórios de Gestão e em seu sítio eletrônico na *internet*, as seguintes informações, em conformidade aos princípios da transparência e da *accountability*:

b.iv.1) os conceitos das diferentes tipologias de aplicação de recursos adotados pelo Sebrae;

b.iv.2) as tipologias segregadas de acordo com os conceitos existentes, em especial, o suporte a negócios e o atendimento;

b.iv.3) os tipos principais de despesas abrangidas por cada tipologia (apenas no sítio eletrônico na *internet*);

b.iv.4) o comparativo entre a previsão da aplicação por tipologias e sua respectiva execução;

b.iv.5) a evolução das aplicações por tipologia ao longo do tempo, de forma a demonstrar a tendência nos últimos anos;

b.iv.6) as justificativas quando verificada redução nas aplicações de recursos em atendimento; e

b.iv.7) o saldo de aplicações financeiras atualizado e sua evolução ao longo do tempo, de forma a demonstrar a tendência nos últimos anos;

b.v) defina outros meios de aferir, de maneira mais coerente e precisa, o indicador relacionado à opinião de terceiros (sociedade) com relação à transparência da entidade;

c) dar ciência ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Unidade Nacional de que foram identificadas inconsistências nos registros de atendimentos prestados em 2016 pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal, no âmbito dos programas nacionais, em desconformidade com os respectivos manuais e princípios sistêmicos do art. 9º, em especial os incisos I, II e IX, do Estatuto Social do Sebrae, aprovado pela Resolução CDN 189/2009;

d) com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Distrito Federal que, no prazo de noventa dias, encaminhe a este Tribunal de Contas e ao Sebrae Nacional, com respectiva documentação comprobatória, informações sobre as seguintes medidas:

d.i) adote providências no sentido de regularizar as inconsistências detectadas nos atendimentos destacados nas peças 50, 52, 57 e 62, em desconformidade com os manuais dos programas nacionais e princípios sistêmicos do art. 9º, em especial os incisos I, II e IX, do Estatuto Social do Sebrae, aprovado pela Resolução CDN 189/2009, promovendo inclusive, quando for o caso, a responsabilização de quem deu causa às inconsistências e a glosa dos respectivos valores;

d.ii) promova o aperfeiçoamento da metodologia e do sistema de suporte ao atendimento, de forma a mitigar a ocorrência de novas inconsistências nos registros de atendimento; e

e) dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que a ausência de publicação, nas leis orçamentárias anuais da União, da previsão de receita da contribuição social prevista no art. 8º, § 3º, da Lei 8.029/1990, a ser destinada ao Serviço Brasileiro de Apoio às

Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), e da previsão do respectivo repasse a essa entidade não se coaduna com o disposto nos artigos 3º e 6º da Lei 4.320/1964, e com os princípios da universalidade orçamentária e da transparência.

SecexDesenvolvimento, 2ª Diretoria Técnica, em 8 de dezembro de 2017.

Sergio Lins Lubambo
AUFC – Matrícula 8665-7

Guilherme Christian Roth
AUFC – Matrícula 10641-0

Cláudio Pires dos Santos
AUFC – Matrícula 6536-6