



Processo TC-011.874/2005-7 (com 36 peças)  
Prestação de Contas  
Recurso de Revisão

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU contra o Acórdão 3.234/2006, inserto na Relação 103/2006 - Gab. do Exmo. Min. Benjamin Zymler, mediante o qual esta Corte julgou a prestação de contas do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional - Sebrae - DN, referente ao exercício de 2004, nos seguintes termos:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária da 2ª Câmara, em 14/11/2006, ACORDAM, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, em julgar as contas a seguir relacionadas regulares com ressalva e dar quitação aos responsáveis, fazendo-se as determinações sugeridas de acordo com os pareceres emitidos nos autos (...)”.

O presente recurso de revisão foi interposto pelo Exmo. Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 11, pp. 2/5), com base em irregularidades identificadas na celebração do Convênio 66/2004, firmado entre o Sebrae e a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - Abipti, apuradas na representação de que trata o TC 031.863/2008-5.

Por meio de despacho de V. Exa., foi acolhido o exame de admissibilidade realizado pela Serur e conhecido o presente recurso, com fundamento no art. 32, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 278, § 1º, do Regimento Interno/TCU (peça 11, p. 12).

Procedeu-se, então, à notificação dos srs. Paulo Tarciso Okamoto, Diretor Administrativo, Luiz Carlos Barboza, Diretor Técnico, e Silvano Gianni, Diretor Presidente do Sebrae - DN, no exercício de 2004, por meio dos Ofícios - TCU - Secex5 205, 206 e 207/2012 (peças 20, 22 e 21, respectivamente), para que apresentassem contrarrazões em face do recurso interposto.

Os srs. Paulo Tarciso Okamoto, Luiz Carlos Barboza e Silvano Gianni ofereceram as contrarrazões requeridas, por meio de expedientes contendo argumentos absolutamente idênticos (pp. 1/13 das peças 33, 32 e 31, respectivamente).

Após apreciar as justificativas oferecidas, a unidade técnica propôs, em pareceres uniformes (peças 34, 35 e 36):

“a) conhecer, com base no art. 32, inciso III, e no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, do presente Recurso de Revisão interposto pelo MP/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 3.234/2006 - TCU - 2ª Câmara, no que diz respeito às contas dos Srs. Silvano Gianni, Paulo Tarciso Okamoto e Luiz Carlos Barbosa [Barboza];

b) com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘b’, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar as contas dos Srs. Silvano Gianni (CPF: 608.694.378-87), então Diretor-Presidente, Paulo Tarciso Okamoto (CPF: 767.248.248-34), então Diretor Administrativo, e Luiz Carlos Barbosa [Barboza] (CPF: 667.165.788-20), então



Diretor Técnico, irregulares, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

d) autorizar, ainda, caso solicitado, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira em quinze dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma, atualizada monetariamente, os encargos devidos, conforme legislação em vigor;

e) alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

f) manter, em seus exatos termos, os demais itens da deliberação recorrida;

g) remeter, ao Sebrae Nacional, cópia desta instrução, bem como da deliberação decorrente do julgamento;

h) arquivar os presentes autos.”

## II

Como relatado acima, as irregularidades que fundamentaram o presente recurso de revisão foram apontadas na representação de que trata o TC 031.863/2008-5. No julgamento daqueles autos, por meio do Acórdão 793/2012 - Plenário, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa e condenou em multa dois gestores do Sebrae - DN, nos seguintes termos:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, nos arts. 169, inciso IV, e 237 do Regimento Interno, c/c o art. 40, inciso V, da Resolução TCU nº 191/2006, em:

(...)

9.4 - rejeitar as razões de justificativa dos seguintes responsáveis, quanto às irregularidades indicadas:

(...)

9.4.4 - Débora Franceschini Mazzei e Paulo César Rezende de Carvalho Alvim, por manifestarem-se favoravelmente à aprovação do projeto proposto pela Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - Abipti, que resultou na celebração do Convênio nº 66/2004, considerando:

9.4.4.1 - que o objeto proposto possuía características de simples prestação de serviços, situação na qual caberia a formalização de contrato, e não de convênio, de acordo com o Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae;

9.4.4.2 - a ausência, no projeto, de planilha orçamentária e/ou memória de cálculo que contivesse, de maneira detalhada, a descrição das atividades previstas e os quantitativos e custos unitários dos serviços e materiais necessários à sua execução, em desacordo com a IN Sebrae nº 22/03;

9.4.4.3 - a falta de análise, quando da confecção da análise técnica do projeto, pertinente à capacidade operacional e financeira da Abipti, em desacordo com a IN Sebrae nº 22/03;

(...)

9.5 - em consequência, aplicar aos responsáveis a seguir as multas indicadas, com a



fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Responsável Valor (R\$)

(...)

Débora Franceschini Mazzei 9.000,00

(...)

Paulo César R. C. Alvim 12.000,00

(...)"

Como se pode observar, os gestores acima foram condenados exatamente pelas mesmas irregularidades atribuídas aos responsáveis ouvidos no presente recurso de revisão, decorrentes da celebração do Convênio 66/2004, celebrado com a Abipti, embora a conduta atribuída àqueles foi a de manifestar-se favoravelmente à celebração do convênio, enquanto a atribuída a estes foi a sua aprovação propriamente dita.

Mediante consulta aos sistemas informatizados deste Tribunal, verifica-se que a sra. Débora Mazzei e o sr. Paulo César Alvim interpuuseram pedidos de reexame em face da deliberação acima (peças 9 e 12 do TC 031.863/2008-5), ambos conhecidos pelo Exmo. Ministro-Relator daqueles autos, que ainda se encontram pendentes de deliberação.

Note-se que os responsáveis, nos presentes autos, solicitaram, em suas contrarrazões, o sobrestamento do presente feito, até que seja julgado em definitivo o mérito do TC 031.863/2008-5, mas a unidade técnica não se manifestou sobre este pedido.

O Ministério Público considera tal pleito razoável, para evitar a duplicidade de esforços e o eventual desacordo entre deliberações do Tribunal. Por isto, propõe, em preliminar, que seja determinado o sobrestamento do presente processo, nos termos do art. 39 da Resolução - TCU 191/2006, até o julgamento definitivo de mérito, pelo Plenário desta Corte, da representação de que trata o TC 031.863/2008-5. Providência praticamente idêntica foi tomada, por exemplo, nos Acórdãos 1.736/2010 e 1.540/2011, ambos do Plenário, em que foi determinado o sobrestamento de processos de tomada de contas em que haviam sido interpostos recursos de revisão pelo Ministério Público, até o julgamento das representações que serviram de base para estes recursos.

### III

O Ministério Público passa a analisar, a seguir, as irregularidades decorrentes da celebração do Convênio 56/2004, entre o Sebrae e a Abipti, aprovado pelos diretores do Sebrae, srs. Paulo Tarciso Okamoto, Luiz Carlos Barboza e Silvano Gianni.

*“a) o objeto proposto possuía características de simples prestação de serviços, situação na qual caberia a formalização de contrato, e não de convênio, o que acarretou, por consequência, fuga ao devido procedimento licitatório, em desacordo com o art. 1º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae;”*

Os responsáveis, em suas contrarrazões, exaltam as virtudes do Programa de Gestão Estratégica Orientada para Resultados - Geor, objeto do convênio com a Abipti, que seria utilizado não só por todo o Sistema Sebrae, com bastante efetividade na gestão dos projetos, como também por muitas outras entidades.

Além disso, limitam-se a afirmar que o próprio projeto da convenente, bem como a



respectiva nota técnica do Sebrae, elencavam uma série de vantagens para os parceiros.

A clássica distinção entre contrato e convênio reside em que, naquele, os interesses são opostos e contraditórios, enquanto que, neste, são convergentes. O art. 48 do Decreto 93.872/1986 já indicava a diferença:

“Art. 48 - Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

§ 1º - Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e, de outro lado, a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato.”

Como bem observado pela unidade técnica, era claro o interesse do Sebrae em implantar o Geor em todas as suas unidades, mas não se vislumbra interesse algum da Abipti nesta implantação. As alegações genéricas e evasivas dos responsáveis em nada refutam esta conclusão. Na ausência de interesses recíprocos, e sendo evidente que a Abipti tinha como objetivo, unicamente, a remuneração obtida do Sebrae, é inequívoco que o ajuste celebrado não tinha, na verdade, a natureza de convênio, mas sim de contrato.

A celebração de convênio, em vez de contrato, trouxe como consequência a fuga ao procedimento licitatório, inaplicável, no caso do primeiro, mas obrigatório, no segundo (pois mesmo sua dispensa exige a observância de uma série de formalidades). Trata-se de irregularidade grave, pois caracteriza descumprimento do art. 1º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae (Resolução - CDN 54/2001, vigente em 2004) e do princípio da licitação pública, que é de sede constitucional (art. 37, XXI).

Ao ver do Ministério Público, portanto, devem ser rejeitadas as justificativas apresentadas pelos responsáveis para esta irregularidade, que, por sua gravidade, é suficiente, por si só, para motivar a irregularidade das contas dos responsáveis.

*“b) ausência, no projeto proposto, de planilha orçamentária e/ou memória de cálculo que demonstrasse, de maneira pormenorizada, a descrição das diversas atividades ali previstas e os quantitativos e custos unitários dos serviços e dos materiais necessários à execução do projeto, o que impossibilitava uma análise, de fato, pertinente à relação custo-benefício do projeto, em desacordo com o item 4.3.2, alínea ‘k’, da IN Sebrae 22/03 e o princípio da economicidade;*

*c) não foi efetuada, quando da apreciação técnica do projeto, uma análise, de fato, pertinente à capacidade operacional e financeira da Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - Abipti, em desacordo com o item 4.3.2, alíneas ‘f’ e ‘g’, da IN Sebrae 22/03, o que acarretou na celebração de convênio com uma entidade que não possuía condições para executar, por si só, o projeto, funcionando esta como uma mera gestora dos recursos repassados (terceirização de diversas atividades).”*

A este respeito, os responsáveis alegam que:

a) a planilha orçamentária apresentada pela Abipti estava de acordo com as normas internas do Sebrae, em particular, com o item 4.6.3, alínea “d”, da Instrução Normativa 22/03, que exigia apenas que se informasse:

“(…) a contribuição dos partícipes, especificando-se a participação de cada um - mesmo se a contrapartida não for financeira, devendo, também nesse caso, ser quantificada



e valorada - e o cronograma de desembolso, que deverá estar vinculado ao previsto no Plano de Trabalho ou parecer conclusivo.”

b) o entendimento firmado por esta Corte, no sentido de se exigir do Sebrae a apresentação detalhada das planilhas de custos e quantitativos unitários, deu-se apenas em 2009, por meio do Acórdão 1.087/2009 - Plenário. Posterior, portanto, à celebração do convênio sob análise;

c) a capacidade operacional da Abipti era inquestionável, tanto que o objeto do convênio foi cumprido com primor;

d) em análise técnica do projeto promovida pelo Sebrae, observaram-se a capacidade financeira da Abipti e o nível de capacidade de realização, em relação às metas físicas que se pretendia atingir;

e) a estrita observância da capacidade financeira da conveniente não estava prevista nas instruções normativas aplicáveis à espécie.

A unidade técnica refuta essas alegações, argumentando que:

a) o item 4.3.2 da IN - Sebrae 22/03 [revogada pela INS 41-00, de 29.10.2007] dispunha que:

1) a análise técnica de projeto submetido ao Sebrae deve conter considerações sobre a sua relação custo-benefício (alínea “k”);

2) o parecer conclusivo do analista, recomendando ou não a aprovação do projeto, deve fundamentar-se em dados objetivos (alínea “p”);

3) a análise técnica de projeto deve conter considerações sobre o nível de capacidade de realização da instituição conveniente (alínea “f”);

4) a análise técnica de projeto deve conter considerações sobre a capacidade financeira do proponente de aportar os recursos de contrapartida (alínea “g”);

Ao ver do Ministério Público, os dispositivos citados pela unidade técnica não eram claros quanto às exigências de que os projetos submetidos à entidade contassem com planilha orçamentária e/ou memória de cálculo pormenorizada, o que não é mencionado explicitamente, e com análise da capacidade financeira do proponente, que só é exigida quanto à contrapartida, e não quanto à realização do projeto como um todo.

O Tribunal, é fato, veio a acolher a interpretação adotada pela unidade técnica, por meio do Acórdão 1.087/2009 - Plenário. Note-se, porém, que, para tanto, considerou necessário recomendar a **alteração** da INS 41-00 (cuja redação, nos pontos citados, permaneceu a mesma da IN 22/03), nos seguintes termos:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III; e 250 a 252 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em mandar fazer a(s) seguinte(s) recomendação(ões) e determinação(ões), conforme pareceres emitidos nos autos, arquivando estes em seguida.

1. Processo TC-026.471/2008-4 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)

1.1. Interessada: 5ª Secretaria de Controle Externo - TCU

1.2. Órgão/Entidade: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
Dep. Nacional - Mdic

1.3. Unidade Técnica: 5ª Secretaria de Controle Externo (Secex-5)

1.4. Advogado constituído nos autos: não há.



1.5. Recomendar ao Sebrae Nacional que:

(...)

1.5.2 altere a Instrução Normativa Sebrae n.º 41/00, no sentido de:

a) incluir, entre os Requisitos para Elaboração de Projeto, previstos no Anexo I, que o proponente apresente orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários, a fim de justificar os valores propostos para a consecução do objeto e permitir a devida análise por parte da área técnica do Sebrae, com base no princípio da economicidade;

b) incluir, entre os Requisitos para a Elaboração de Análise Técnica, previstos no Anexo II, a análise da capacidade operacional e financeira da conveniente, bem como a análise dos custos do projeto proposto e dos benefícios advindos com a sua implementação, de maneira a garantir a observância aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade;

(...).”

Por esse motivo, o Ministério Público entende que os responsáveis têm razão em alegar que não havia tais exigências quando celebrada a avença com a Abipti, em 2004.

Outro problema reside em que a IN 22/03, tal como sua sucessora, a INS 41-00, tinha como objeto regular a elaboração de projetos e a formalização de **convênios** com o Sebrae – e não de **contratos**. No caso vertente, se, como propõe a unidade técnica e, neste parecer, o Ministério Público, a avença celebrada entre o Sebrae e a Abipti não tinha, na realidade, natureza de convênio, mas sim de contrato, não lhe são aplicáveis normas cujo escopo consistia em regular a celebração de convênios. A IN 22/03, portanto, não era aplicável a esta hipótese e não pode servir de base para imputar aos responsáveis as irregularidades “b” e “c”, acima.

Entendimento semelhante foi acolhido por esta Corte, por exemplo, no Acórdão 901/2010 - 2ª Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro Benjamim Zymler, que, em seu voto, assim consignou:

“4. Em que pese o ajuste firmado entre o extinto Ministério da Integração Regional (MIR) e a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN) tenha se formalizado por meio do instituto do convênio, nele não se consubstancia, uma vez que os aludidos partícipes não têm interesses comuns perseguidos, condição esta essencial para a existência de convênio. (...)

(...)

7. Assim, divergindo do entendimento sustentado pelo auditor instrutor e pelo Ministério Público junto ao TCU, entendo que os documentos faltantes da prestação de contas apresentada pela FBCN não são essenciais, neste caso concreto (em que os serviços contratados foram prestados para o próprio órgão concedente), para se comprovar a regular aplicação dos recursos repassados.”

A unidade técnica menciona, de passagem, o possível descumprimento do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae, o qual seria, realmente, ao ver do Ministério Público, a norma aplicável à espécie. Porém, na versão vigente em 2004 (Resolução - CDN 54/2001), este regulamento nada previa sobre a exigência de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários e estabelecia apenas que **poderia** ser exigida dos interessados documentação relativa à qualificação técnica e econômico-financeira (art. 12, incs. II e III).

Diante disso, o Ministério Público considera que devem ser acatadas as razões de justificativa dos responsáveis quanto às irregularidades “b” e “c”, acima mencionadas.



#### IV

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público, em preliminar, por que o Tribunal de Contas da União determine:

a) o sobrestamento da apreciação do recurso de revisão interposto pelo Ministério Público em face das presentes contas, até o trânsito em julgado do TC 031.863/2008-5, que trata de representação formulada com o objetivo de apurar irregularidades constatadas em convênios celebrados entre o Sebrae Nacional e entidades privadas sem fins lucrativos;

b) o encaminhamento de cópia da deliberação que sobrevier, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Exmo. Ministro-Relator do TC 031.863/2008-5, para ciência.

Caso Vossa Excelência não entenda pertinente a preliminar ora aventada, em consonância com o disposto no art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, o Ministério Público propõe ao Tribunal de Contas da União:

a) conhecer, com base no art. 32, inciso III, e no art. 35, inciso III, da Lei 8.443/1992, do presente recurso de revisão interposto pelo Ministério Público/TCU, para, no mérito, dar-lhe provimento, tornando insubsistente o Acórdão 3.234/2006 - TCU - 2ª Câmara, no que diz respeito às contas dos srs. Silvano Gianni, Paulo Tarciso Okamoto e Luiz Carlos Barboza;

b) julgar irregulares as contas dos srs. Silvano Gianni, Paulo Tarciso Okamoto e Luiz Carlos Barboza, aplicando-lhes multa, com fulcro nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alínea "b", 19, parágrafo único, 23, inc. III, alínea "b", e 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea "a", da citada lei e 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que sobrevier até a data do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992.

Brasília, em 24 de setembro de 2012.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador