

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SEBRAE/RO

Exercício: 2015

Município: Porto Velho - RO

Relatório nº: 201601879

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/RO,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201601879, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Sebrae/RO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/7/2016 a 22/7/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, por áreas de gestão organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 26/1/2016, entre Controladoria Regional da União no Estado de Rondônia e a Secex-TCU/RO, foram efetuadas as seguintes análises:

I - Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Gestão;

II - Avaliação da gestão de pessoas contemplando as seguintes áreas:

a) observância da legislação sobre admissão, remuneração, bem como, se for o caso concessão de aposentadorias, reforma e pensões;

b) consistência dos controles internos administrativos relacionado a gestão de pessoas;

III - Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de compromisso, ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, devendo abordar:

a) a atuação da Unidade Prestadora de Contas - UPC no sentido de: a) garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos das ações institucionais; b) acompanhar e fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; c) analisar as prestações de contas dos convenientes ou contratados;

b) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC relacionados à gestão das transferências;

IV - Avaliação da gestão de compras e contratações especialmente no que diz respeito à:

a) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação;

b) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações;

V – Avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do artigo 13 da IN TCU nº 63/2010.

2.1 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Os exames foram realizados com o objetivo de responder às seguintes questões de auditoria: a) “A UPC mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU?”; e b) “Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?”

Foram analisadas as informações registradas no Relatório de Gestão – exercício 2015 do Sebrae/RO e no Plano de Providências Permanente - PPP no Sistema Monitor da CGU, bem como outras informações complementares disponibilizadas pela entidade durante os trabalhos de campo. Destaca-se que as informações registradas no Relatório de Gestão, acerca das recomendações emitidas pela CGU (atendidas e pendentes de implementação) apresentam inconsistências, conforme registro em ponto específico deste relatório.

De acordo com as análises efetuadas, a rotina de acompanhamento e atendimento estabelecida pela entidade, demonstram-se satisfatórias para diminuir o estoque de

recomendações emitidas por esta Controladoria Geral da União no Estado de Rondônia – CGU-Regional/RO. Corrobora com essa afirmação, a evidência de que foram atendidas mais de 60% das recomendações emitidas em relatórios de exercícios anteriores.

O Sebrae/RO informou que a responsabilidade pelo acompanhamento é da Unidade de Auditoria Interna, conforme definição prevista em regulamento. Segundo o referido normativo, para o acompanhamento das recomendações emanadas pela CGU, são identificados os processos e unidades envolvidas e elaborados planos de ação dentro do prazo estabelecido.

Foram emitidas por meio do Relatório de Auditoria nº 201408191, relativo à avaliação da gestão do exercício de 2013, 67 recomendações. Nos exames realizados, incluindo as informações disponibilizadas durante os trabalhos de campo, evidenciou-se que 41 recomendações foram atendidas pela entidade, o que corresponde a 61%, e sete foram canceladas por esta CGU-Regional/RO. Restando dezenove pendentes de atendimento, o que corresponde a 28,36%.

Grande parte das recomendações atendidas tinha como objetivo o aperfeiçoamento das normas e o fortalecimento dos controles internos relativos à gestão de recursos humanos, transferências concedidas e licitações e contratos, com predominância desta última em relação às demais, sendo que 31 das 41 recomendações atendidas são relacionadas à gestão de licitações e contratos.

Para o atendimento das referidas recomendações, o Sebrae/RO, nos exercícios de 2014 e 2015, promoveu a revisão de suas normas, implementação ou aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e uma reestruturação organizacional. O resultado das mudanças implementadas pode ser observado na redução de criticidades registradas no presente relatório em relação às áreas citadas, à exceção da gestão de transferências concedidas, que carece de aprimoramento no que tange ao acompanhamento da execução física e no processo de análise e aprovação ou impugnação das prestações de contas, conforme registro em ponto específico deste relatório.

As recomendações pendentes, num total de dezenove, têm como objetivo a apuração de responsabilidades por irregularidades e ou danos identificados por ocasião da avaliação de gestão do exercício de 2013. Com relação às recomendações de números 136021, 136022 e 135996, o gestor informou que discorda da recomendação emitida pela CGU. Quanto às demais (135998, 136006, 136010, 136022, 136023, 136024, 136025, 136026, 136027, 136028, 136029, 136047, 136048, 136052, 136054 e 136055 e 136058), foi instituída uma comissão de sindicância. Contudo, identificou-se insistências nos procedimentos adotados no referido processo, conforme registro em item específico deste relatório, concluindo-se pelo não atendimento das recomendações emitidas.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Objetivando avaliar a conformidade das peças das peças de que trata o artigo 13 da IN TCU nº 63/2010, foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

- a) a UPC elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- b) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, DN TCU nº 147/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015?

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria consistiu na análise censitária dos itens que compõem o Relatório de Gestão e das informações suplementares, bem como do Rol de Responsáveis, todos disponibilizados no Sistema e-Contas do TCU.

A partir dos exames, verificou-se a ausência das informações previstas nos seguintes itens do Anexo Único da Portaria TCU nº 321/2015:

Quadro – Itens do Anexo Único da Portaria TCU nº 321/2015, para os quais a entidade não apresentou informações

Item do Anexo Único da Portaria-TCU nº 321/2015	Situação
Item 3.7 - Macroprocessos finalísticos:	A Unidade informou que não concluiu o mapeamento dos macroprocessos finalísticos
Item 4.1.3 – Estágio de implementação do planejamento estratégico.	Embora a entidade declare que a informação consta do Relatório, não foi possível evidenciá-la no conjunto das informações registradas.
Item 4.1.4 - Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos	As informações apresentadas pela unidade nos itens 3.1 e 3.1.2, não permitem ao leitor vincular as atividades desenvolvidas às competências institucionais e ao planejamento estratégico.
Item 5.8 - Atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos:	Os gestores entendem que por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae/RO, não possui mecanismos de abertura de processos disciplinares.
Item 6.3 - Aferição do grau de satisfação dos cidadãos	Os gestores entendem que por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae/RO não está obrigado aos ditames do Decreto 6.932/2009. Informa, contudo, que o Sebrae Nacional realiza pesquisa de satisfação junto aos seus clientes. Entretanto, não foi possível inserir os resultados da pesquisa referente ao exercício, pois foram divulgados após a conclusão do Relatório de Gestão.
Item 12 - Relatório e/ou parecer da unidade de auditoria interna;	A entidade apresentou como justificativa o Acórdão TCU nº 8512/2013 – 1ª Câmara, para a não apresentação da peça.
Item 17 - Relatório de instância ou área de correição; (parte de Relatórios, Pareceres e Declarações)	A entidade informou que não houve eventos relacionados a irregularidades ou apuração de fatos que afetassem o alcance dos objetivos ou de metas e que “ <i>por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae não possui mecanismos de abertura de processos disciplinares, conforme Portaria CGU nº 1043, de 24 de julho de 2007.</i> ”

Fonte: Relatório de Gestão

Ainda em relação ao Relatório de Gestão, identificou-se quanto aos itens 4.1, 4.1.3, 4.1.4, 4.14, 5.2, 7.7, 8.3, 8.3.1 e 9.2 do Anexo Único da Portaria TCU nº 321/2015, que as informações não contemplaram todo o conteúdo previsto nas normas e orientações ou apresentam inconsistências, conforme registro em ponto específico deste relatório.

Para comunicação das inconsistências identificadas no Relatório de Gestão foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201601879/09, de 25 de agosto de 2016, bem como foi negociada junto à Secex-TCU/RO a liberação do sistema e-contas para que o Sebrae/RO efetuasse os ajustes necessários. Nessa ocasião, a entidade incluiu as informações relativas aos itens 4.14 e 6.3, do quadro supramencionado e parte das informações relativas aos itens 4.1.3 e 5.2. A entidade efetuou ainda correções de outras informações inconsistentes, inclusive as relativas ao item 9.2, que relaciona as recomendações emitidas pelo órgão de controle interno, atendidas e pendentes de atendimento. Dessa forma, a entidade efetuou o ajuste de parte das inconsistências identificadas. Contudo, deixou de apresentar, parcial ou totalmente, informações para alguns dos itens previstos nas normas do TCU, conforme detalhamento em tópico específico deste relatório.

Referente ao Rol de Responsáveis, identificaram-se inconsistências que foram comunicadas ao Sebrae/RO. Sendo encaminhadas, pela entidade, informações corretas para que a equipe de auditoria da CGU-Regional/RO efetuasse os ajustes no Sistema e-Contas. Os ajustes contemplaram a exclusão dos membros do Conselho Fiscal, inclusão

de membros do Conselho Deliberativo e inclusão de períodos de gestão dos membros da Diretoria Executiva.

2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

De acordo com as informações apresentadas pela entidade no Relatório de Gestão – exercício 2015 e com consultas realizadas no sítio do TCU, não foram emitidas recomendações pelo Tribunal de Contas da União para o Sebrae/RO no exercício de 2015.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Para avaliar a gestão de compras e contratações da UPC, foram realizados exames com o objetivo de verificar a regularidade das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação no exercício de 2015.

Cabe destacar que, no exercício de 2015, o Sebrae/RO efetuou 104 processos para compras e contratações. Sendo que 24 desses processos foram realizados nas modalidades de concorrência ou pregão (eletrônico ou presencial) totalizando R\$ 2.654.246,56. Esses processos não fizeram parte da população utilizada para amostra.

Assim, foram selecionados por amostragem não probabilística, com base no critério de materialidade, oito processos, conforme demonstrado a seguir:

Quadro - Dispensa de licitação avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido*
Processos de dispensa	43	673.926,32
Processos avaliados	03	485.828,00
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	01	120.000,00

*O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

Fonte: Planilha SEBRAE/RO - Relação de Dispensas e Inexigibilidade de Licitação.xls (2016)

Quadro - Inexigibilidade de licitação avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido*
Processos de inexigibilidade	37	802.068,64
Processos avaliados	05	689.761,90
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	05	689.761,90

*O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

Fonte: Planilha SEBRAE/RO - Relação de Dispensas e Inexigibilidade de Licitação.xls (2016)

De acordo com os normativos vigentes da entidade, os exames não identificaram situações de irregularidades nas compras e contratações. Não foram identificados casos de fracionamento da despesa ou enquadramento em desacordo com as hipóteses de dispensa de licitação previstas no Regulamento de Licitações e Contratos.

Das análises dos processos de inexigibilidade, identificaram-se as seguintes impropriedades:

- Ausência de comprovação da notória especialização;
- Não comprovação da razoabilidade dos preços praticados; e,
- Enquadramento inadequado dos contratos.

No tocante aos controles internos, por meio da aplicação dos procedimentos de auditoria, foi constatado um controle interno administrativo válido com a existência de mecanismos de controle, estrutura dos setores envolvidos no processo de compras e contratação, bem como, qualificação dos empregados da área. Entretanto, a área de compras e contratações apresenta necessidade de ampliação e aprimoramento, tendo em vista ausência de sistema para controle e acompanhamento dos processos instaurados e produção de informações gerenciais, o que traz vulnerabilidade à execução dos procedimentos licitatórios, possibilitando a ocorrência de erros ou fraudes, assim como dificulta e compromete o exercício da transparência quanto aos atos praticados.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, no item relacionado à avaliação da Gestão de Pessoas na unidade regional do Sebrae/RO, no exercício de 2015, e em cumprimento à Decisão Normativa TCU nº 147/2015, foram avaliados os pontos que seguem relatados a diante.

O Manual de Políticas e Procedimentos do Sistema de Gestão de Pessoas – SGP, cuja a 8^a revisão foi aprovada pela Resolução nº 265/2015, define os critérios para provimento dos espaços ocupacionais e que o Plano Estratégico de Pessoal - PEP deve ser realizado para o dimensionamento quali-quantitativo do quadro de empregados do Sebrae, tendo que ser vinculado ao Plano Plurianual - PPA da entidade. No entanto, no ano de 2015 não houve aprovação do PPA, com isso o PEP não foi realizado.

Ao final do exercício de 2015 o quadro de empregados do Sebrae/RO estava assim constituído:

Quadro - Força de Trabalho

Sebrae/RO	Lotação Efetiva	Ingressos em 2015	Egressos em 2015
Empregados	111	30*	10**

* Entre os admitidos, cinco foram para cargos de confiança no SEBRAE/RO.
** Os egressos foram todos de cargos efetivos.

Fonte: Relação de funcionários fornecida pelo SEBRAE/RO e Relatório de Gestão – exercício 2015.

Ressalta-se que, da força de trabalho disponível ao final do exercício, 50,45% dos empregados estão distribuídos na área meio e 49,55% desempenham suas atividades na área fim, o que demonstra um equilíbrio no Sebrae/RO.

Quanto às funções gratificadas, existem 26 distribuídas pela organização, sendo 19 que devem ser ocupadas por funcionários de carreira e sete de Direção e Assessoramento Superior, de livre nomeação.

Considerando os últimos dois exercícios, verificou-se que o quantitativo de pessoal se manteve constante, mesmo sem a realização do estudo para adequação do efetivo que deveria ser realizado no exercício de 2015, não sendo evidenciadas irregularidades nas questões relacionadas à força de trabalho.

Quanto ao pagamento de verbas rescisórias, foram selecionados os documentos de seis empregados para avaliação quanto à formalidade documental e à regularidade dos desligamentos por pedido de demissão, demissão sem justa causa e extinção de contrato por tempo determinado, não sendo identificado descumprimento dos normativos que regem o assunto ou situações que possam vir a causar futuros passivos trabalhistas.

Entretanto, foi identificado na pasta funcional de um dos colaboradores constantes da amostra, diversos atestados médicos que se referem a afastamentos para tratamento de doença grave, que deveriam estar arquivados pelo Serviço de Medicina Ocupacional do Sebrae/RO, em local distinto da guarda dos documentos funcionais.

Remuneração de Pessoal

Foram avaliados os processos de pagamento dos empregados do Sebrae/RO, efetuando-se análises e testes, sendo constatado que a estrutura remuneratória é coerente e, de certo modo, semelhante às de outras unidades do Sistema Sebrae. Não foi evidenciado pagamento de rubricas que não estivessem em consonância com as diretrizes do Sistema de Gestão de Pessoas - SGP 8.0 e a Instrução Normativa Sebrae - INS 03 00 Pagamento de Salários no exercício de 2015. Também não foram evidenciadas divergências entre os dados da folha de pagamento e os registros contábeis.

No que tange à remuneração variável paga aos empregados do Sebrae/RO referente ao exercício de 2015, foi realizado o recálculo da folha de pagamento do mês de fevereiro de 2016, objetivando aferir a conformidade dos procedimentos adotados com as normas e critérios estabelecidos, bem como dos percentuais remuneratórios com as metas alcançadas pela equipe e pela organização, sendo alcançado o índice máximo de 82,5% da remuneração fixa no exercício de 2015.

Ressalta-se que o processo de pagamento da remuneração variável foi auditado pela empresa Projeção Assessoria e Consultoria Empresarial, contratada por meio do contrato nº 92/2016.

Não foram identificadas inconsistências nos pagamentos da remuneração variável e do recolhimento de impostos incidentes sobre as rubricas que guardam relação com a remuneração fixa, em conformidade com o previsto na Cláusula Vigésima Sétima da Convenção Coletiva de Trabalho do SENALBA 2015/2016.

Ainda em relação à remuneração de pessoal, evidenciou-se que os procedimentos adotados quanto ao registro e à divulgação dos dados relativos aos valores recebidos pelos colaboradores do Sebrae/RO a título de remuneração variável, pagamento de incentivos financeiros para qualificação e capacitação, tais como graduação, pós-graduação (*lato sensu e stricto sensu*) e idiomas não estão de acordo com o princípio da publicidade, infringindo a Lei de Acesso a Informação - LAI. Essa situação será tratada nos achados de auditoria.

Contratação de Pessoal

As contratações de pessoal que ocorreram no exercício de 2015 foram feitas a partir dos processos seletivos nº 4/2013, para contratação de Assistente Técnico I – Cargo de Nível Médio Completo, e nº 1/2015, para contratação de Analista Técnico I e II – ambos cargos de nível superior.

A documentação referente a esses processos foi considerada satisfatória, tendo em vista que não foi observado aspecto que repercutisse, de forma indevida, na legalidade dos processos analisados, bem como não foram observados critérios que afrontassem os princípios da publicidade, legalidade e da competitividade da seleção. Registra-se que o Processo Seletivo nº 4/2013, embora tenha sido aberto no ano de 2013, foi objeto de análise pelo fato de que os atos de gestão quanto ao provimento das vagas dele decorrente, ocorreram em 2015.

Ainda em relação à contratação de pessoal foram solicitadas as pastas funcionais de alguns empregados contratados no decorrer do ano de 2015 e foram identificadas

fragilidades quanto aos documentos apresentados para admissão, conforme registro nos achados de auditoria.

Controles Internos

A avaliação dos controles internos foi realizada com base na aplicação de questionário aos gestores da área, dos exames de campo e dos estudos das normas pertinentes, a partir dos quais observou-se um aperfeiçoamento dos controles internos referentes à gestão de pessoas em relação à avaliação de gestão realizada pela CGU no exercício de 2013. Contudo, foram identificados pontos que merecem atenção da unidade para o aprimoramento dos controles internos e implantação de melhores práticas na gestão de pessoas.

A Gerência de Gestão de Pessoas informou que as atividades são efetivamente apoiadas em normas manuais e *checklist*. No entanto, evidenciou-se que alguns procedimentos não são executados conforme informado e que os procedimentos normatizados não dispõem de *checklist* tais como os documentos necessários para admissão de colaboradores no sistema Sebrae. Noutro aspecto, evidenciou-se a execução de rotinas necessárias, que, no entanto, não estão previstas nas normas. Dessa forma, faz-se necessária a revisão dos normativos visando aprimorar os mecanismos de controle na gestão de pessoal.

Nas análises realizadas na folha de pagamento da unidade não foram evidenciados pagamentos indevidos, o que revela que os controles pertinentes apresentam razoável eficácia. No que se refere à remuneração variável, identificou-se que além dos controles internos administrativos concomitantes, são realizadas verificações *a posteriori*, inclusive por empresa de auditoria externa, o que contribui para a consistência e eficácia dos controles internos.

Cabe destacar, no entanto, que as metas e indicadores para mensuração dos resultados a serem alcançados no âmbito da entidade, que servem de base para a avaliação de desempenho organizacional, de equipes e individual, são definidos no planejamento anual do Sebrae, conforme previsto no SGP 8.0. Nas análises sobre as avaliações realizadas, identificou-se que no exercício de 2015 foram mensurados apenas os desempenhos das metas organizacionais e por equipe, não houve mensuração das metas individuais, o que pode gerar um resultado distorcido da avaliação individual de desempenho para recebimento de proventos.

Não foram identificados mecanismos de controle da gestão de pessoal no que tange à verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos e funções em outras instituições. A entidade informou que essa verificação é efetuada somente no momento da admissão, ainda assim, essa rotina de verificação adotada pela área responsável não é suportada pela normatização interna do Sebrae. Nesse sentido, há necessidade de aprimoramento das normas e dos procedimentos com vistas a minimizar os riscos de acumulação indevida, como a previsão de procedimentos mínimos, tais como preenchimento de formulário padrão onde o empregado declare não ser ocupante de cargo, emprego ou função pública, ou ainda os casos em que seja sócio gerente ou administrador de empresa, situações que podem gerar conflitos de interesse ou impactar na jornada de trabalho junto ao Sebrae/RO, prevendo a aplicação de penalidades em caso de informações falsas.

Outro item que merece o aprimoramento dos controles internos refere-se ao acompanhamento de processos judiciais trabalhistas, pois embora a entidade, inicialmente, tenha informado que não há necessidade de acompanhamento, por não ser típica a ocorrência dessas situações, identificou-se nos registros contábeis a existência pagamentos na conta 2.9.5.1.01.001.6003 – Depósitos judiciais de processos em curso, por exemplo, o pagamento de uma decisão que se refere ao processo nº 0010984-

28.2014.5.14.0005 da 5º vara do Trabalho de Porto Velho/RO no valor de R\$ 162.952,24, pago em 15/1/2015. Nessa conta há também registros de pagamentos relativos a outros processos.

Em manifestação ao conteúdo do Relatório Preliminar informou, diferentemente da informação prestada inicialmente e durante os trabalhos de campo, que exige, anualmente, declaração dos empregados acerca de vínculos com outras empresas ou entidades. Informou ainda que há acompanhamento dos processos judiciais trabalhistas por parte da Unidade Jurídica e de gestão de Pessoas, sendo os relatórios de acompanhamento enviados para a Unidade de Orçamento e Contabilidade.

Nesse sentido, faz-se necessário registrar a importância de uma avaliação quanto ao processo de disseminação das informações e da comunicação dentro da entidade, pois as informações ora apresentadas divergem totalmente daquelas prestadas formal e informalmente durante os trabalhos de campo, conforme já registrado. Ressaltando-se que situação similar ocorreu em relação a outras áreas auditadas.

2.6 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos teve como foco as metas estabelecidas e seus respectivos indicadores instituídos pela UPC para o exercício de 2015.

As metas do Sebrae/RO são oriundas do Plano Plurianual - PPA 2015/2018 - Orçamento 2015 do Sistema Sebrae, que, por sua vez, tem como referência o “*Direcionamento Estratégico do Sistema SEBRAE 2013-2022*”, que definiu o Mapa Estratégico e os Objetivos Estratégicos da instituição.

Segundo seu Mapa Estratégico, a missão do Sebrae/RO é “*Promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo para fortalecer a economia de Rondônia*”. Sendo seus objetivos assim divididos:

1. Ter excelência no atendimento com foco no resultado para o cliente;
2. Potencializar um ambiente favorável para o desenvolvimento dos pequenos negócios;
3. Promover a educação e a cultura empreendedora;
4. Promover conhecimento sobre e para o pequeno negócio;
5. Articular e fortalecer a rede de parceiros estratégicos; e,
6. Assegurar a efetividade e a transparência na aplicação dos recursos e na comunicação dos resultados.

A distribuição de recursos por objetivo estratégico previsto no PPA favoreceu o objetivo de “*Ter excelência no atendimento com foco no resultado para o cliente*” com 85,2% dos recursos, correspondendo a R\$ 13.504.186,00.

As prioridades estratégicas locais servem para indicar o foco de atuação em determinados setores/regiões, segmentos de clientes ou no ambiente interno do Sebrae/RO, cujos resultados contribuirão para o alcance dos Objetivos Estratégicos no período do PPA. Em 2015 foram definidas nove prioridades:

1. Atuar em territórios com intensa concentração de MPE visando à competitividade empresarial por meio de capacitações e consultorias de negócios e o fomento ao empreendedorismo;

2. Atuar no atendimento de empresas do segmento de estética e beleza nas regiões de Porto Velho, Cacoal, Ariquemes e Vilhena como foco na inovação, melhoria da gestão e no aperfeiçoamento dos serviços oferecidos;
3. Atuar no desenvolvimento e competitividade do setor de serviços na região de Porto Velho, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno e Vilhena, promovendo a inovação dos processos produtivos e ampliação dos canais de comercialização;
4. Atuar no desenvolvimento e competitividade nos segmentos da indústria em Porto Velho e Pimenta Bueno, promovendo a inovação dos processos produtivos e ampliação dos canais de comercialização;
5. Fortalecer a cadeia produtiva da fruticultura na região de Porto Velho com o foco na gestão e na comercialização;
6. Fortalecer e promover o crescimento do setor de comércio da região de Porto Velho, Ariquemes, Ji-Paraná, Pimenta Bueno, Cacoal e Vilhena por meio da melhoria da gestão empresarial com foco na inovação;
7. Promover a educação empreendedora estimulando potenciais empreendedores por meio de ações conjuntas com escolas e universidades do estado;
8. Promover o fortalecimento do agronegócio nas regiões de Porto Velho, Ariquemes, Ji-Paraná, Cacoal, Pimenta Bueno e Vilhena, com soluções inovadoras de gestão e de novas tecnologias; e,
9. Promover os pequenos negócios e o desenvolvimento econômico e territorial nos municípios dos territórios da cidadania.

A prioridade estratégica local mais favorecida com distribuição de recursos foi a “*Atuação em territórios com intensa concentração de MPE visando à competitividade empresarial por meio de capacitações e consultorias de negócios e o fomento ao empreendedorismo*” com 53,67% dos recursos, correspondendo a R\$ 7.411.170,00.

Segundo dados do Relatório de Gestão – exercício 2015, os projetos desenvolvidos pelo Sebrae/RO visando o atendimento desta estratégia focaram o fortalecimento dos setores do agronegócio, da indústria, de serviços e do comércio dividido por regiões: Porto Velho, Vale do Jamari, Região Central, Região de Cacoal, Região do Cone Sul.

Dentre as ações, foram desenvolvidos 476 cursos, 21 mil horas de consultorias, 254 oficinas, 44 mil orientações técnicas, dentre outras. A grande maioria dos projetos demonstrou execução física/financeira satisfatória, ou acima do planejado.

Segundo dados do Relatório de Gestão, quanto aos programas nacionais, mantidos por recursos de Contribuição Social do Sebrae Nacional - CSN transferidos do Sebrae Nacional às Unidades Federadas, o Sebrae/RO recebeu em 2015 o montante de R\$ 3.370.073,00 para executar os seguintes:

1. Projeto Agentes Locais de Inovação – ALI com o objetivo de contribuir com a eficiência das empresas de pequeno porte locais, por meio de uma equipe de 30 pessoas atuando em nove municípios realizou 1.172 diagnósticos empresariais e 665 planos de ações iniciados durante o exercício;
2. Programa Nacional de Educação Empreendedora atua com empreendedores interessados em estruturar um negócio formal buscando incentivar o empreendedorismo. Em 2015 foram realizados 223 cursos;
3. Programa Negócio a Negócio criado para oferecer atendimento in loco, gratuito, contínuo e personalizado aos empreendedores individuais e

microempresas. O programa prevê a realização de três visitas às empresas: diagnóstico empresarial; implantação de um plano de ação; acompanhamento das ações sugeridas. No exercício de 2015 foram atendidas 4.247 empresas;

4. Programa Sebrae Mais é um programa de capacitação e consultoria em gestão que disponibiliza às empresas de pequeno porte - EPP um portfólio com 11 soluções em gestão empresarial; e,
5. Programa Sebraetec criado para que pequenos negócios se aproximem dos prestadores de serviços customizados e especializados nas áreas de design, produtividade, propriedade intelectual, qualidade, inovação, sustentabilidade e tecnologia da informação e comunicação. Sebrae/RO aderiu ao Edital Nacional de Cadastramento dos Prestadores e em 2015 foram realizadas 136 contratações.

Todos estes instrumentos estratégicos analisados acima, orientaram o painel de indicadores da UPC, composto por resultados institucionais, metas de desempenho e metas mobilizadoras.

Os resultados institucionais previstos para 2015 foram: índice de competitividade dos pequenos negócios de 37,2%, índice de imagem do Sebrae de 84%, taxa de contribuição para abertura de pequenos negócios de 24,4% e índice de efetividade de atendimento de 79%. Como meta mobilizadora previu-se para 2015 ampliar o número de empresas atendidas para 16.832 empresas, ampliar o número de empresas atendidas com soluções específicas de inovação para 2.394 empresas, número de vinte municípios com Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte implementada e taxa de fidelização de clientes de 50%.

Segundo dados do Relatório de Gestão, em 2015 foi necessária uma adequação orçamentária em virtude da decisão do Sebrae Nacional de não repassar a Contribuição Social do Sebrae/NA - CSN aos estados no ano de 2016. Com o objetivo de mitigar o impacto desta decisão no próximo exercício, foi reduzido cinco milhões de reais da Contribuição Social Ordinária - CSO de 2015 para ser aplicada no próximo exercício, desta forma, foram adotadas medidas como: redução de custos com diárias; aumento da contrapartida dos empresários nas consultorias Sebraetec e nas missões e caravanas organizadas pelo Sebrae; definição de teto máximo para pedidos de patrocínio; e adiamento de eventos para 2016.

Segundo dados do boletim de monitoramento e do Relatório de Gestão, mesmo com estas medidas de otimização dos recursos em 2015, todas as metas foram superadas, tendo sido atendidas 18.858 empresas, apresentadas 4.217 soluções de inovação durante o exercício de 2015 e implementadas em 23 municípios a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

Da análise das metas e indicadores da UPC para o exercício de 2015, pode-se concluir que a execução das prioridades e programas desenvolvidos guarda compatibilidade com a missão e os objetivos estratégicos da entidade e que os resultados das metas físicas e financeiras planejadas para o exercício foram atingidos.

2.7 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Objetivando avaliar a gestão das transferências de recursos concedidas pela UPC mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, foram realizados exames para verificar a atuação do SEBRAE/RO no sentido de:

- a) garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos das ações institucionais;
- b) acompanhar e fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais; e,
- c) analisar as prestações de contas dos convenentes ou contratados.

As análises foram efetuadas com base nas informações registradas no Relatório de Gestão – exercício 2015, dados e documentos disponibilizados pela entidade. De acordo com as informações registradas no Relatório de Gestão, em 2015 havia um total de seis transferências de recursos concedidos pelo Sebrae/RO vigentes, sendo um convênio celebrado no próprio exercício e os demais em exercícios anteriores, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro: Transferências concedidas vigentes em 2015.

Número Instrumento	Beneficiário - Pessoa Jurídica	Valor Total Pactuado ¹	Período de Vigência
2/2013	União de Ensino Superior da Amazônia Ocidental S/C Ltda. CNPJ 05706023000130	214.285,71	2/12/2013 a 30/12/2016
3/2013	Faculdades Integradas de Cacoal CNPJ	110.300,00	2/12/2013 a 2/6/2016
5/2013	Associação de Assistência à Cultura na Amazônia Moacir Grechi – AASCAM CNPJ 09529939000112	212.820,00	2/12/2013 a 30/7/2016
6/2013	Sociedade Educacional da Região Amazônica – SERA CNPJ	122.800,00	2/12/2013 a 2/9/2016
2/2014	União das Escolas Superiores de Ji-Paraná Ltda – UNIJIPA; CNPJ 07355714000161	111.370,00	12/9/2014 a 12/9/2016
1/2015	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR; CNPJ 04293236000114	390.000,00	14/12/2015 a 14/12/2018

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015 do SEBRAE/RO.

A seguir são apresentados os resultados dos exames realizados nos convênios vigentes no exercício de 2015.

Concessão

Nos exames realizados, identificou-se que os objetos dos convênios celebrados para transferências de recursos a outras instituições guardam conformidade com os objetivos institucionais do Sebrae.

O convênio nº 1/2015, destina-se à realização de ações do Programa do Sebrae Nacional “Projeto Negócio Certo Rural – NCR”, vinculadas ao objetivo estratégico “Ter excelência no atendimento, com foco no resultado para o cliente”, e os demais são voltados à execução das ações do Programa Nacional de Educação Empreendedora –

PNEE, vinculadas ao objetivo estratégico “Promover a Educação e a Cultura Empreendedora”.

Dos seis convênios celebrados pelo Sebrae/RO e ainda vigentes, dois tiveram transferências de recursos no exercício de 2015.

Quadro – Convênios com transferências de recursos no exercício de 2015

Transferências	Quantidade	Valor envolvido
Realizadas no exercício	2	67.087,50
Avaliadas na auditoria	2	67.087,50
Em que foi detectada alguma desconformidade*	0	0,00

* O valor mencionado na última linha corresponde ao volume transferido e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

Fonte: Quadro elaborado pelo MTFC/CGU.

Acompanhamento e Fiscalização

Nos exames realizados identificou-se fragilidades quanto ao acompanhamento e fiscalização das transferências de recursos concedidas. Embora o Sebrae disponha de sistemas destinados ao controle e acompanhamento dos convênios, nos quais devem ser registrados os dados acerca da execução pelos convenente, evidenciou-se que os convenentes têm dificuldades na operacionalização desses sistemas, de modo que os registros não são efetuados de forma tempestiva e adequada ao efetivo acompanhamento por parte do Sebrae/RO. Nesse sentido evidenciou-se registros desatualizados e incompletos.

O Sebrae/RO não possui um planejamento para realização de fiscalizações e visitas *in loco*, nem mesmo para aquelas já previstas nos instrumentos de convênio, a fim de avaliar de forma oportuna e tempestiva a execução das avenças, bem como, de atuar de forma preventiva por meio da correção de eventuais desvios. Ademais, algumas rotinas de verificações periódicas previstas nas normas e nos próprios instrumentos de convênio não são cumpridas por parte do Sebrae/RO, como é o caso das visitas técnicas bimestrais dos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014, relativos ao programa Educação Empreendedora. Também não é exigido dos convenentes o cumprimento de procedimentos previstos nos instrumentos de convênio que contribuiriam para o monitoramento da execução como é o caso dos registros, de forma adequada e tempestiva nos sistemas pertinentes, emissão de relatórios técnicos semestrais, bem como as avaliações e questionários previstos no item 13 do Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 1/2013, do Sebrae Nacional.

Quadro – Fiscalização física e presencial das transferências concedidas

Situação das Transferências	Quantidade	Valor envolvido
Vigentes no exercício ¹	6	876.625,00
Com previsão de fiscalização	0	0,00
Fiscalizadas de forma física e presencial	0	0,00

¹ Valor repassado pelo Sebrae/RO

Fonte: Quadro elaborado pelo MTFC/CGU.

À exceção de visitas destinadas à realização de treinamento sobre operacionalização dos sistemas Sigeor, Prestecontas e Siacweb, normalmente efetuadas no início da execução, após a assinatura dos convênios, ou para a análise dos documentos que deveriam ser apresentados na prestação de contas, mas que ou foram apresentados com inconsistências ou não foram apresentados, não se identificou relatórios ou documentos

que evidenciassem a realização de fiscalização *in loco*, objetivando o acompanhamento da execução do convênio.

Embora as ações dos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014 tenham sido incialmente prejudicadas em razão da Operação Feudo, deflagrada em dezembro de 2013, quando da realização dos repasses, em 2014, foram acordados e atualizados os planos de trabalho, concentrando grande parte das ações no segundo semestre de 2014 e no exercício de 2015. Entretanto, nos exames realizados, foi possível evidenciar que os cronogramas físicos-financeiros previstos nos Planos de Trabalho não estão sendo cumpridos pelos convenentes, uma vez que os convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014 estão com a execução atrasada, pois de acordo com os cronogramas aprovados, com exceção do convênio nº 2/2014, todas as ações previstas tinham prazo de conclusão até o final de 2015. Contudo, até a realização dos trabalhos de campo realizados em julho/2016, não tinham concluído a prestação de contas da primeira parcela e, portanto, não receberam a segunda parcela dos recursos para a conclusão das ações.

O acompanhamento sistemático, conforme previsto nos instrumentos de convênio, incluindo verificações *in loco* em momentos estratégicos da execução, poderiam tanto minimizar ou eliminar atrasos como contribuir para o efetivo alcance dos objetivos pretendidos.

Com relação ao convênio nº 1/2015 não foram realizados exames relativos ao acompanhamento e fiscalização da execução, exceto quanto à verificação da existência de planejamento das respectivas ações. Também não foi feita à análise da prestação de contas, tendo em vista que a celebração ocorreu no final do exercício com previsão de execução de grande parte das ações para o exercício de 2016.

Importante registrar que situação similar já foi objeto de recomendações emitidas por esta CGU-Regional/RO, por meio dos Relatórios de Auditoria nº 246780 e 201408191, bem como de determinações emitidas pelo TCU mediante o Acórdão nº 1294-08/2013 – 2ª Câmara, de 26 de março de 2013.

Prestação de Contas

Como já registrado, o Convênio nº 1/2015, não fez parte das análises relativas à prestação de contas, tendo que vista que sua celebração se deu em 14 de dezembro de 2015.

Com relação aos demais convênios, tendo em vista que eles foram celebrados em decorrência do Edital de Chamada Pública nº 1/2013, realizada pelo Sebrae Nacional, todos os procedimentos relativos à sua execução, inclusive os referentes à prestação de contas, são regidos pelos termos da referida Chamada Pública e pela Instrução Normativa nº INS 41 04, de 17 de dezembro de 2012, que regia, à época da realização dos procedimentos, a realização de Projetos, Parcerias e Convênios do Sebrae Nacional.

Os convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013 e 6/2013 foram celebrados em 2013, tinham vigência de 24 meses. Tiveram o repasse da primeira parcela no segundo semestre de 2014 e o cronograma de execução previa a execução de todas as atividades até o final do exercício de 2015.

De acordo com os termos do Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 001/2013, o repasse da segunda parcela e seguintes está condicionado, dentre outros requisitos, à comprovação da execução física e financeira de, no mínimo, 80% das parcelas anteriores. Dessa forma, para que a execução das ações fosse realizada em

conformidade com o previsto no Plano de Trabalho aprovado, todas as convenientes deveriam ter prestado contas da primeira parcela dos recursos, repassada em 2014.

Contudo, de acordo com os exames realizados nenhuma das convenientes apresentou a prestação de contas até o final do exercício de 2015. Da época da realização dos trabalhos de campo (julho/2016), havia três convênios com prestação de contas apresentadas e analisadas pela Unidade de Orçamento e Contabilidade e um aguardando análise. Entretanto, todas apresentaram inconsistências e por esse motivo ainda permanecem pendentes de aprovação.

Quadro – Situação das transferências quanto à prestação de contas

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	6
Com a situação “aguardando prestação de contas”	6
Com a situação “prestação de contas em análise”	0
Com a situação “aprovada”	0
Com a situação “desaprovada”	0
Cujas contas estão na situação “omissão do dever de prestar contas”	0
TCE instauradas*	0

* Daquelas em que houve desaprovação ou omissão do dever de prestar contas

Fonte: Quadro elaborado pelo MTFC/CGU.

Evidenciou-se, em suma, que a entidade não está executando procedimentos previstos na norma e nos termos dos convênios destinados a assegurar a execução das ações e a comprovação da aplicação dos recursos nos prazos previstos e em conformidade com o instrumento de convênio. Nesse sentido, verificou-se que o Sebrae/RO ao dar conhecimento à conveniente das inconsistências identificadas na prestação de contas, não estabelece prazo para a correção das falhas e nem sinaliza as possíveis consequências decorrentes da não aprovação das contas, o que torna o processo de prestação de contas moroso, atrasando ainda mais a sua execução.

Nas prestações de contas apresentadas e analisadas pela UOC, não se evidenciou o parecer previsto na alínea “e” do item 7.1 da INS 41-04 do Sebrae, que deve ser emitido pelo gestor do convênio, contendo análise das ações previstas em relação às executadas no período. Nem foi identificada qualquer análise quanto à execução das metas físicas, no sentido de avaliar os possíveis prejuízos no descumprimento do cronograma físico estabelecido. Ressalta-se que de acordo com as normas o descumprimento do cronograma pode resultar, inclusive na rescisão do convênio.

No entanto, ainda que os cinco convênios analisados apresentem atraso na execução das ações em relação ao cronograma aprovado e que Sebrae/RO não tenha efetuado o repasse da segunda parcela dos recursos, não se identificou notificações formais, expressando as possíveis implicações decorrentes dos descumprimentos das normas e termos de convênio e definindo prazo para a regularização.

Controles Internos

De acordo com os exames realizados e com as respostas apresentadas pelo gestor ao Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI para a gestão de transferências concedidas, identificou-se que em boa medida os procedimentos e rotinas relacionados à gestão das transferências estão normatizados. Contudo, identificou-se fragilidades no que se refere à supervisão, acompanhamento, fiscalização, apresentação e análise das prestações de contas dos convênios.

Registra-se ainda que o Sebrae/RO não dispõe de um setor específico responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes, sendo essas atividades realizadas pelas áreas técnicas e pela Diretoria Jurídica.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no PPP ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Porto Velho/RO.

Nome: ISAC SANTANA DA CRUZ

Cargo:

Assinatura:

Nome: MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARAES

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SONIA MARIA MENDES MORAES SILVA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Achados da Auditoria - nº 201601879

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Controles internos relacionados aos processos de compras do Sebrae/RO

Fato

Com a alteração do Regimento Interno ocorrida em agosto de 2015, o Sebrae/RO passou por uma reestruturação. Sua estrutura básica atual é composta da seguinte forma: a) Conselho deliberativo – CDE, órgão colegiado composto de 13 conselheiros com competência de direção superior, responsável por decidir as políticas, diretrizes e prioridades da entidade; b) Conselho Fiscal, órgão colegiado composto por três membros efetivos com competência de assessoramento para assuntos contábeis, financeiros e patrimoniais; e, c) Diretoria Executiva - DIREX, eleita pelo CDE, é um órgão colegiado composto por um diretor superintendente e dois diretores, responsável pela gestão administrativa e técnica da entidade.

Segundo o regimento interno, a DIREX é composta por um Diretor Superintendente, uma Diretoria Administrativa-financeira e uma Diretoria Técnica.

Ao Diretor Superintendente compete, em conjunto com um dos outros diretores, assinar convênios, contratos, ajustes, ou quaisquer outros instrumentos que importem em realização ou captação de despesa.

A Diretoria Administrativa-Financeira é composta por seis unidades, sendo que as que participam do processo de licitação e compras diretas são: Unidade de Finanças – UFI, Unidade de Gestão Administrativa – UGA, Unidade Jurídica - UJUR e a Unidade de Orçamento e Contabilidade – UOC.

A unidade responsável pela formalização, conferência e controle dos processos administrativos de contratações diretas é a UGA.

O Sebrae/RO possui em sua estrutura uma equipe responsável pelas atividades de licitação. Anualmente a DIREX constitui, via portaria, uma Comissão Permanente de Licitações – CPL, vinculando-a a UGA e nomeia seu presidente, seus membros e suplentes.

Observou-se um quantitativo pequeno de processos de compra direta formalizado durante o exercício de 2015, se comparado a exercícios anteriores, evidenciando uma melhora no planejamento da entidade.

Em todos os processos analisados constatou-se a devida formalização do processo físico, com a existência de um termo de referência contendo a solicitação da unidade demandante que descreve adequadamente o objeto a ser contratado. Também compuseram os processos analisados autorização/aprovação da DIREX e parecer da UJUR.

Contudo, o controle dos processos licitatórios e dos processos de compras diretas é realizado manualmente em planilhas. Devido a não utilização de sistema eletrônico para acompanhamento destes processos, as informações gerenciais são produzidas quando solicitadas e, por isso, os dados informados à CGU estavam inconsistentes: foi informada a formalização de 22 dispensas e 14 inexigibilidades quando ocorreu um número maior: 43 dispensas e 37 inexigibilidades.

Em decorrência dessa fragilidade não há um controle adequado de todos os processos licitatórios instaurados, que inclua também as licitações desertas e fracassadas. Há também um impacto na transparência dos atos praticados na entidade, uma vez que não há divulgação desses dados.

Ressalta-se que, na administração pública federal, foi formalizado, em 2013, um acordo de cooperação técnica e cessão gratuita para utilização do Sistema Eletrônico de Informações - SEI. Este sistema é uma plataforma criada para gerenciar eletronicamente documentos e processos. Desenvolvido em software 100% livre pelo Tribunal Regional Federal - TRF da 4^a região foi adotado como sistema padrão do Processo Eletrônico Nacional, permitindo a interligação e tramitação eletrônica de documentos e processos entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

A tramitação integrada, via plataforma virtual, traz como vantagem a diminuição dos gastos com papel, maior agilidade das análises, diminuição do tempo de tramitação, facilidade de efetuar a transparência ativa com a possibilidade de acesso a usuários externos em processos de seu interesse.

A UPC, em justificativa apresentada na Carta DIREX nº 201/2016, de 29/8/2016, afirmou que a planilha utilizada pela equipe de auditoria apresenta a modalidade adequada, uma vez que este *status* é alimentado conforme solicitação inicial e posteriormente não é atualizado. Acrescentou que a planilha apresentada para a CGU representa o status correto das contratações efetivamente efetuadas.

Finalmente informou que o Sebrae/RO já iniciou tratativas com o TRE/RO, em 2016, para utilização do SEI. Ocasião em que foi informado que o órgão responsável pela implantação é o TRF 4^a Região que atualmente está priorizando o apoio à implantação do SEI nos órgãos da Administração Direta. Essas ações demonstram que o gestor possui preocupação e interesse com as boas práticas da gestão.

Em relação ao conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou, por meio da Carta DIREX nº 233/2016, de 30 de setembro de 2016, que “*no canal do fornecedor SEBRAE há disponibilidade das atas de sessão pública realizada pela CPL - Comissão Permanente de Licitação informando que não houve registros de invólucros por via postal e que o certame foi declarado DESERTO ou FRACASSADO.*” O gestor informa que no link “Arquivos da Licitação”, no referido canal, se encontram “*todos os arquivos referente às etapas do processo licitatório*”, citando em dois exemplos de licitações nessas condições.

Em consulta ao endereço informado, identificou-se que há informações sobre os processos citados na manifestação, bem como de outras licitações. Contudo, verificou-se que não são publicados os documentos relativos a todas as etapas e que não há um padrão para a publicação de documentos. Sendo que apenas os editais são publicados para todos os processos. As atas e demais documentos relativos aos resultados de alguns processos não são publicados. A numeração dos processos publicados também não é

sequencial, o que acaba não sendo suficiente para suprimir a falha apontada. Pois não há um controle único e sistematizado que congregue todas as informações.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Processos de dispensa de Licitação

Fato

Segundo informações apresentadas pelo gestor, durante o exercício de 2015 foram realizados 22 processos de dispensa de licitação no âmbito do Sebrae/RO, totalizando R\$ 673.926,32 decorrente do enquadramento nos incisos I, II, III, VI e XIV do art. 9º do Regulamento de licitações e contratos do Sistema Sebrae, a seguir transcritos:

“I – nas contratações até os valores previstos nos incisos I, alínea “a” (R\$ 79.000,00 para obras e serviços de engenharia) e II, alínea “a” do art. 6º (R\$ 44.000,00 para compras e demais serviços);

II – nas alienações de bens até o valor previsto no inciso III ,alínea “a” do art. 6º (R\$ 44.000,00 para as alienações de bens, sempre precedidas de Avaliação);

III – quando não acudirem interessados à licitação, e esta não puder ser repetida sem prejuízo para o Sistema SEBRAE, mantidas, neste caso, as condições preestabelecidas;

(...)

VI – na aquisição, locação ou arrendamento de imóveis, sempre precedida de avaliação;

(...)

XIV – na contratação de cursos abertos, destinados a treinamento e aperfeiçoamento dos empregados do Sistema SEBRAE;”

Para avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos de dispensa de licitação, foi selecionada amostra, utilizando-se o critério de materialidade, de três processos de contratação direta por dispensa de licitação no valor total de R\$ 485.828,00, correspondendo a 72,1% dos valores de dispensas do exercício, conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro – Processos de Dispensas de Licitação Analisados

Modalidade	Processo	Descrição do Objeto	Contratada	CNPJ/CPF	Total
Inciso VI	904/2015	Locação de imóvel do Sebrae para a Unidade Regional de Rolim de Moura/RO	PF	***.046.202-**	R\$ 270.000,00
Inciso III	957/2015	Capacitação tecnológica na metodologia Hair Size	FF Gestão Inovação e Sustentabilidade Ltda - ME	08683555000197	R\$ 120.000,00
Inciso VI	58/2014	Locação do Escritório do Sebrae na Rua Jatuarana	Rondônia Imóveis Ltda - ME	09338347000113	R\$ 95.828,00

Fonte: Amostra elaborada pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União com base em planilha fornecida pelo Sebrae/RO.

Por meio da análise dos processos e das informações fornecidas pelo gestor, não foi constatado nenhum evento de fracionamento de despesa por meio de contratação direta, via dispensa de licitação, com o objetivo de burlar o enquadramento adequado em modalidade mais rigorosa.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Análise dos processos de inexigibilidade de licitação

Fato

A regra constitucional é a da obrigatoriedade de licitar, sendo que as hipóteses de inexigibilidade de certame devem ser interpretadas como exceções. Somente em situações em que o processo de licitação não se justifique devido à impossibilidade de competição será possível contratação por inexigibilidade de licitação. Nesses casos deverão ser apresentados, circunstancial e objetivamente, os motivos e justificativas que levaram o Sebrae/RO a não realizar o procedimento licitatório.

Segundo informações apresentadas pelo gestor, durante o exercício de 2015 foram realizados quatorze processos de inexigibilidade de licitação no âmbito do Sebrae/RO, totalizando R\$ 802.068,64. As inviabilidades de competição foram enquadradas nos incisos I e II do art. 10 do Regulamento de licitações e contratos do Sistema Sebrae:

“I – na aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros diretamente de produtor ou fornecedor exclusivo;

II – na contratação de serviços com empresa ou profissional de notória especialização, assim entendido aqueles cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado;”

Especificamente quanto à inexigibilidade para contratar empresa ou profissional de notória especialização, o regulamento do Sistema Sebrae não qualifica o tipo de serviço, como faz a lei 8.666/93, que o caracteriza como serviço técnico de natureza singular, por entender que o risco de não obtenção de um serviço satisfatório seria relevante apenas nestes casos.

No caso do Sistema Sebrae, não é necessária a existência de um serviço técnico singular que, por sua especificidade, demande alguém notoriamente especializado, ou seja, potencialmente qualquer serviço pode ser contratado por inexigibilidade, desde que o profissional tenha notória especialização, critério subjetivo baseado no grau de confiança que a notória especialização propicia.

Cumpre salientar que esta confiança não deve ser baseada no critério subjetivo da autoridade que decide pela contratação, mas da condição objetiva da pessoa contratada, em face de suas peculiaridades especiais que caracteriza o prestador e o diferencia dos demais, de tal maneira que torna inviável a competição e o tratamento isonômico entre os possíveis interessados, pressuposto da licitação. É a notória especialização que confere confiança “decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com sua atividade, permita inferir que o seu trabalho é o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser contratado.”

Não poderia ser de outra forma, uma vez que preferências de cunho pessoal conduziriam a escolhas arbitrárias e contrárias ao interesse público e aos objetivos do Sebrae, além de afrontar os princípios da moralidade, impessoalidade, igualdade e julgamento objetivo, todos expressos no artigo 2º do Regulamento:

“Art. 2º A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o Sistema SEBRAE e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, inadmitindo-se critérios que frustrem seu caráter competitivo.”

Portanto, a escolha do contratado deve conter a indispensável e convincente motivação que a relate com o objeto do serviço, inclusive quanto ao preço, ao prazo e, principalmente, o inafastável aspecto do interesse público.

Neste sentido o art. 11 do Regulamento de licitações e contratos do Sistema Sebrae define que:

“Art. 11. As dispensas, salvo os casos previstos nos incisos I e II do art. 9º, ou as situações de inexigibilidade, serão circunstancialmente justificadas pelo órgão responsável, inclusive quanto ao preço e ratificadas pela autoridade competente.” (grifo nosso)

Para avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito a regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra, utilizando-se o critério de materialidade, de cinco processos de contratação direta por inexigibilidade no valor total de R\$ 689.761,90, correspondendo a 86% das inexigibilidades do exercício, conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro – Processos de Inexigibilidade Analisados

Modalidade	Processo	Objeto	Contratada	CNPJ	Valor
Inciso II	1.019/2015	Serviço de palestras durante a realização da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia de Rondônia	Roque Planejamento de Eventos Ltda - ME	10858110000142	R\$ 378.378,20
Inciso II	266/2014	Prestação de serviços postais sob demanda	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT	34028316002742	R\$ 90.000,00
Inciso I	457/2015	Locação de stand da XVIII FEMUAR - Feira Multisetorial de Ariquemes	Associação Comercial e Industrial de Ariquemes - ACIA	04803706000142	R\$ 89.300,00
Inciso II	102/2014	Contratação de Cessão de direito de uso dos softwares Totvs	TOTVS S.A.	53113791000122	R\$ 70.117,20
Inciso II	1.106/2015	Curso de garçom vendedor em Cacoal e Ji-Paraná	JP de Farias Eventos - ME	11873187000154	R\$ 61.966,50

Fonte: Amostra realizada pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União.

Nas análises realizadas foram evidenciadas impropriedades referentes ao enquadramento inadequado; ausência de comprovação da notória especialização da empresa ou profissional contratado em contratações baseadas no inciso II, do artigo 10 do Regulamento de Regulamento de licitações e contratos do Sistema Sebrae; e não comprovação da razoabilidade dos preços nas contratações.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação convincente da notória especialização na contratação direta de palestrantes, via inexigibilidade de licitação, nos processos 1.019/2015 e 1.106/2015.

Fato

O processo nº 1.019/2015 objetivou a contratação da empresa Roque Planejamento de Eventos Ltda. para realizar palestras durante a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia de Rondônia, com o tema luz, ciência e vida, no período de 15 a 30 de outubro de 2015, nos municípios de Ji-Paraná/RO e Cacoal/RO, no valor de R\$ 378.378,20. Os temas das palestras foram muito variados, tais como visagismo e técnicas de mechas; arquitetura com foco em sustentabilidade; tendências de moda; cursos sobre vinho; cozinha e elaboração de pratos; liderança; falhas de sistemas de injeção eletrônica e qualidade na produção.

O processo nº 1.106/2015 teve como objeto a contratação da empresa JP Farias Eventos para ministrar curso de garçom vendedor, com quatro dias de duração, durante a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia de Rondônia, com o tema luz, ciência e vida, no período de 27 a 30 de outubro de 2015, nos municípios de Ji-Paraná/RO e Cacoal/RO, no valor total de R\$ 61.966,50.

Nos termos de referência justificaram-se as contratações por inexigibilidade devido à necessidade de buscar palestrantes reconhecidos e experientes. Os palestrantes apresentaram currículos para justificar a notória especialização, mas, não foram apresentadas informações, justificativas ou documentos que comprovem, de forma inequívoca a notoriedade dos palestrantes que permita inferir que o seu trabalho é o único adequado à plena satisfação dos cursos contratados e que não haveria no mercado outros profissionais com perfil adequado, inviabilizando assim qualquer competição, até mesmo porque os temas escolhidos para as palestras não tiveram característica diferenciadas ou apresentaram singularidades.

É insuficiente a afirmação genérica constante nos Termos de Referência que justificaram a abertura dos processos de que a “*necessidade de contratação de palestrantes reconhecidos nacionalmente e com larga experiência em sua área de atuação (...) não deixa outra alternativa, senão a contratação direta por inexigibilidade de licitação*” para afastar a viabilidade de competição e caracterizar a inexigibilidade.

Salienta-se que o Sebrae possui um Sistema de Gestão de Credenciados – SGC com o objetivo padronizar o processo de seleção, cadastramento por área de conhecimento, contratação de consultores e instrutores, e realizar o acompanhamento dos serviços prestados, visando atender aos preceitos legais e exigências técnicas do Sistema Sebrae.

Cabe ressaltar que as contratações através SGC atendem aos princípios da eficiência e economicidade, bem como têm como objeto serviços que são eminentemente intelectuais, cujas regras de aptidão para prestá-los foram estabelecidas/aféridas com base em critérios objetivos. A regra é a contratação através do rodízio, consoante o Regulamento do SGC, sendo que apenas excepcionalmente o regulamento prevê a contratação de prestadores de serviço que não estejam na prioridade do rodízio.

Todas as palestras contratadas no âmbito dos processos 1.019/2015 e 1.106/2015 tinham como objeto áreas de conhecimento previstas no anexo II do Regulamento do SGC. Portanto, eram passíveis de contratação por meio desse sistema e modalidade.

É importante registrar que no Relatório de Auditoria nº 201408191, há registro de impropriedades que configuram burla ao SCG, na realização de contratações que

causaram prejuízos à entidade. Portanto, a situação ora apresentada constitui-se reincidência, considerando o registro no item **2.2.1.10**.

Causa

Nas contratações em questão, os termos de referência aprovados pelos Diretores Técnico e Administrativo e Financeiro afirmam que não possuem no quadro de credenciamento do SGC instrutores com a expertise para atender a demanda, mas não há nos processos, ou na manifestação dos gestores, documentos ou informações que comprovem esta afirmação.

Além disso, os gestores assinaram as contratações por meio de inexigibilidade de licitação, sem que os fundamentos apresentados comprovassem a satisfação de todos os requisitos exigidos no artigo 10 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

Importante frisar que, de acordo com o Estatuto da Entidade e Regimento Interno da Entidade, compete ao Diretor-Superintendente, Diretor Técnico e Diretor Administrativo e Financeiro, dentre outras atribuições:

I — cumprir e fazer cumprir o presente Estatuto, as políticas, diretrizes e prioridades emanadas do CDN e do CDE, as decisões de seus Presidentes, além das resoluções e decisões do CDN, as resoluções do CDE, da Diretoria Executiva do SEBRAE e do próprio SEBRAE-RO, nos termos do art. 31 deste Estatuto;

Compete também aos diretores citados: assinar em conjunto “*convênios, contratos, ajustes, cheques, títulos de crédito e demais instrumentos que importem na realização de despesa, na captação de receitas, [...]*”;

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC, em justificativa apresentada na Carta DIREX nº 201/2016, de 29/8/2016, destacou a importância e a relevância do evento Semana Nacional de Ciência e Tecnologia de Rondônia. Ressaltou a necessidade de contratar profissionais de renome e com larga experiência para atrair um grande público. Salientou que a notória especialização já estava comprovada nos processos por meio dos currículos e acrescentou novas informações, por meios diversos de sites e publicações, para reforçar o entendimento de que os profissionais contratados possuem notória especialização.

Foi informado, também, que os profissionais contratados não estão cadastrados no SGC. A entidade acrescentou a esta informação que, na opinião dos gestores, não é adequada a comparação entre os serviços prestados por estes palestrantes com o serviço prestado pelos profissionais cadastrados em virtude de a *expertise* e os preços serem muito díspares.

Finalmente, concluiu que não há no sistema SGC profissionais cadastrados para prestarem os cursos citados na auditoria e, por isso, não pode prevalecer o raciocínio que se trata de uma reincidência e que as práticas irregulares apontadas anteriormente são incomparáveis com a existente atualmente, uma vez que “*os processos estão organizados e apresentam elementos necessários para que a auditoria possa verificar sua exatidão e adequação, o que não acontecia anteriormente. Todos apresentam embasamento técnico, documentação pertinente, análise jurídica, regularidade fiscal completa e comprovação do serviço executado para liberação do pagamento.*”

No dia 29 de setembro de 2016 foi realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a entidade, mas não foram apresentadas informações adicionais que pudessem elidir a falha apontada.

Análise do Controle Interno

Concordamos com a afirmação dos gestores de que os processos estavam adequadamente formalizados, em circunstâncias satisfatórias, principalmente se comparadas com a gestão anterior à intervenção. Outro ponto que deve ser enquadrado como boa prática da gestão foi o número diminuto de contratações diretas durante o exercício de 2015.

Mas, a questão central é que o caput do artigo 10 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae é claro ao dizer que as licitações serão inexigíveis quando a competição for inviabilizada, o que não foi demonstrado nos processos. Ou seja, não basta somente a notória especialização, que foi devidamente comprovada nos processos, é necessário que se demonstre que não há possibilidade de competição devido a essa especialização tornar o serviço prestado pela empresa ou profissional tão único, que nenhum outro pode oferecer o mesmo serviço.

A UPC comprovou que os palestrantes são experientes e de renome, mas não comprovou que são os únicos com perfil adequado para atingimento do sucesso do evento.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismos de controles internos, de modo a garantir que nas futuras contratações por inexigibilidade de licitação com fornecedor exclusivo seja demonstrada no processo, por meio de informações e documentação comprobatória, a notória especialização, a exclusividade do serviço a ser contratado para satisfação do objeto e, por conseguinte, a inviabilidade de competição, conforme inciso II do art. 10 e art. 11 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Não comprovação da razoabilidade dos preços nas contratações diretas via inexigibilidade de licitação, processos nº 102/2014, 457/2015, 1.019/2015 e 1.106/2015 e na dispensa de licitação, processo nº 957/2015.

Fato

Em todos os processos analisados, com exceção da contratação da ECT, constam apenas declaração da própria contratada de que seus preços foram compatíveis com o cobrado de outras empresas para eventos similares, o que, evidentemente, não é suficiente para comprovar sua razoabilidade uma vez que não foram anexados documentos ou informações que atestem a proposta apresentada e os preços cobrados.

A Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 17/2009, se pronunciou que:

“A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura

contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos”.

O TCU compartilha do mesmo entendimento, segundo termos do Acórdão nº 2.611/2007 - Plenário: “é entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado. (...) a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo.”

Marçal Justen Filho em seu livro “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos” também afirma a existência de outros métodos possíveis para se evidenciar a razoabilidade dos preços. Na impossibilidade de justificar o preço com base em contratos anteriores firmados entre a Administração e o particular, Marçal entende que “o contrato com a Administração deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional”.

Desta forma, a partir da análise efetuada, não foi possível comprovar se os preços contratados foram razoáveis ou propositalmente elevados simplesmente pelo fato de terem sido contratados diretamente, sem licitação, com o Sebrae/RO.

A título de exemplo, cita-se a contratação do palestrante D. G., no âmbito processo nº 1.019/2015, para realizar palestra no dia 26/10/2015 no Município de Cacoal/RO com o tema “*Todo treinamento é bom, mas alguns são melhores*” no valor de R\$ 60.920,00, sendo que o mesmo serviço pode ser contratado por valor inferior a R\$ 30.000,00, excluídos os valores referentes à estadia e passagens, segundo orçamento apresentado pela equipe de atendimento ao cliente do site www.godri.com.br.

Salienta-se que, segundo a norma INS 14-03, o valor a ser pago para palestras técnicas no âmbito do Sebrae/RO foi definido em R\$ 250,00 a hora, diferença esta que realça a importância de comprovação da notória especialização e da inviabilidade de competição descrita na constatação anterior.

Causa

Existência de normativo interno, INS nº 08/2015, que contraria orientação da AGU e jurisprudência pacificada do TCU ao dispor que declaração dos fornecedores é suficiente para comprovar a razoabilidade dos preços nas contratações diretas.

Nas contratações em questão, os termos de referência, aprovados pelo Diretor Técnico e pelo Diretor Administrativo e Financeiro, apresentam apenas uma relação das palestras com respectivos custos, sem qualquer informação ou documento, além da declaração do próprio contratado, que subsidie a definição dos valores, de modo a configurar sua razoabilidade.

Como agravante, impende registrar que a contratação sem realização de prévia pesquisa de preços, na gestão de compras do Sebrae/RO, foi objeto de determinação do TCU nos Acórdãos nº 389/2007 – 2ª Câmara e Acórdão 2.024/2013 – 1ª Câmara.

Manifestação da Unidade Examinada

A UPC, em justificativa apresentada na Carta DIREX nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, afirmou que:

“A comprovação quanto à razoabilidade dos preços, conforme prevê o item 5.3.2 da INS nº 08 de 23/09/2015, pode ocorrer através de declaração expedida pelo fornecedor ou nota fiscal de serviços já realizados. No caso em tela, foram apresentadas as declarações pelo fornecedor, portanto, entendemos que foi cumprido o requisito estabelecido pela Instrução Normativa. Afirmar que é uma simples declaração não é adequado, pois ela é emitida pelo próprio contratado com presunção de boa fé, além de implicações de ordem criminal, caso seja detectada, a qualquer momento, qualquer falsidade nesta declaração.”

Acrescentou especificamente em relação ao contrato nº 102/2014 que o valor é o mesmo praticado para todos os demais entes do Sistema Sebrae. Em relação ao contrato nº 457/2015 que o valor é o mesmo praticado para o público em geral. Em relação ao contrato nº 957/2015 o valor estava compatível com as contratações realizadas através do Sistema Sebraetec. Em relação aos contratos nº 1.019 e 1.106/2015, os valores são compatíveis com notas fiscais apresentadas e com carta do fornecedor.

No dia 29 de setembro de 2016 foi realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a entidade, mas não foram apresentadas informações adicionais que pudessem elidir a falha apontada.

Análise do Controle Interno

Apesar de o item 5.3.2 da INS nº 8/2015 permitir a possibilidade de comprovação da razoabilidade dos preços praticados mediante declaração do próprio fornecedor, tal possibilidade afronta a orientação da Advocacia Geral da União - AGU e jurisprudência pacificada do TCU e não é meio hábil para garantir a razoabilidade dos preços.

Recomendações:

Recomendação 1: Compatibilizar o normativo INS nº 08/2015 com orientação da AGU e jurisprudência pacificada do TCU de modo a incluir, além declaração expedida pelo próprio fornecedor, outros meios para a comprovação da razoabilidade dos preços, tais como documentos e ou pesquisas que demonstrem os valores praticados pelas mesmas empresas/palestrantes em outros eventos/serviços realizados.

1.2 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.2.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de sistemática de acompanhamento e fiscalização da execução das transferências em descumprimento aos termos do convênio.

Fato

Objetivando avaliar se os procedimentos adotados pela entidade quanto ao acompanhamento e fiscalização das transferências de recursos concedidas por meio de convênio são adequados de modo a garantir a execução do objeto em conformidade com os termos do convênio, bem como, o alcance dos objetivos definidos no Plano de Trabalho, foram realizadas análises com base nas informações registradas no Relatório de Gestão, dados e documentos disponibilizados pela entidade.

De acordo com as informações do Relatório de Gestão, em 2015 havia um total de seis transferências de recursos concedidos pelo Sebrae/RO vigentes, sendo um convênio celebrado no próprio exercício e os demais nos exercícios anteriores, conforme detalhado no quadro apresentado no item 2.7 – Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias dos Resultados dos Trabalhos.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601879/01, de 4 de julho de 2016, solicitou-se ao Sebrae/RO a disponibilização de demonstrativo das fiscalizações planejadas e realizadas no exercício de 2015, bem como os relatórios de acompanhamento, fiscalização, vistorias físicas, e/ou boletins de ocorrências, emitidos em 2015, acerca do acompanhamento da execução dos convênios. Por meio do Termo de Encaminhamento nº 04, de 13 de julho de 2016, a entidade apresentou as seguintes informações:

“4.5. Convênios iniciaram sua execução no fim do exercício 2015 sendo que a prestação de contas parcial foi realizada em 2016. Prestação de contas parcial faz parte da fiscalização do convênio. A fiscalização no sistema é feita pelo gestor do convênio a qualquer momento sem precisar de aviso prévio ou agendamento.”

“4.6. Convênios iniciaram sua execução no fim do exercício 2015 sendo que a prestação de contas parcial foi realizada em 2016. Prestação de contas parcial faz parte da fiscalização do convênio. A fiscalização no sistema é feita pelo gestor do convênio a qualquer momento sem precisar de aviso prévio ou agendamento.”

A informação da entidade de que os convênios iniciaram sua execução no fim de 2015 aplica-se apenas ao convênio nº 1/2015, celebrado com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar, em 14 de dezembro de 2015. Os demais foram celebrados nos exercícios de 2013 e 2014, com execução a partir do exercício de 2014.

Os convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014, tem como finalidade a execução de ações do Programa Educação Empreendedora. Para a execução das ações o Sebrae Nacional selecionou e aprovou, por meio do Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 1/2013, projetos a serem parcialmente financiados com os recursos do referido Programa, cujos resultados foram homologados por meio da Resolução da Diretoria Executiva DIREX nº 1701/13, de 12 de setembro de 2013. No estado, foram aprovados cinco projetos, os quais resultaram nos convênios supracitados.

Com base no Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 1/2013 e na Resolução da Diretoria Executiva DIREX nº 1701/13, o Sebrae/RO celebrou, em 2013, os convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013 e 6/2013. Contudo, em virtude da Operação Feudo, deflagrada em dezembro de 2013, os recursos só foram repassados aos convenentes no segundo semestre de 2014, sendo que as ações, no geral, foram realizadas no segundo semestre de 2014 e/ou no exercício de 2015.

O item 13 do Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 001/2013, que trata da execução, monitoramento e avaliação, registra que [...] “*as atividades de execução, monitoramento e avaliação serão fundamentais para a obtenção dos resultados do projeto*”...], tanto no que se refere ao modelo operativo que conforma o relacionamento entre o Sebrae e a Instituição de Ensino Superior - IES, estabelecendo que:

- a) Compete aos Sebrae/UF “*prover o apoio técnico e financeiro à IES, monitorar e avaliar a execução do objeto do convênio, em articulação com o Sebrae Nacional;*” (item 13.1.1)
- b) Compete às IES prover infraestrutura física e de recursos humanos para as atividades, estabelecer metas de atendimento para alunos e professores envolvidos e monitorar e avaliar a oferta dos produtos e atividades junto à comunidade acadêmica, bem como aplicar questionários a professores e

estudantes para medir o grau de satisfação com a atividade da qual participaram; (itens 13.1.2 e 13.2.1)

- c) “O monitoramento mensal das ações será de responsabilidade do Sebrae/UF e o registro de atendimento no sistema SIACWEB será de responsabilidade da IES, de modo que o cronograma físico-financeiro seja adequadamente cumprido, ...”], de modo que o Sebrae Nacional possa efetivamente dispor dessas informações para todos os convênios; (item 13.2)
- d) “A IES deverá apresentar relatórios técnicos semestrais sobre a execução dos projetos com acompanhamento das ações, metas e indicadores de desempenho previstos na proposta aprovada”, bem como avaliação final a fim de subsidiar as avaliações do Sebrae Nacional e do Sebrae/UF sobre a efetividade das ações implementadas.” (Item 13.2.2)

Ademais, o Anexo I, do referido Edital assim estabelece:

“Visitas técnicas periódicas bimestrais serão realizadas pelo SEBRAE/UF, com a finalidade de prover apoio técnico e operacional às ações/atividades a serem desenvolvidas. Para cada Projeto, serão também realizadas técnicas pelo SEBRAE Nacional.

As datas das visitas de monitoramento e avaliação das atividades serão determinadas a partir do cronograma físico-financeiro constante da proposta de projeto aprovada pelo SEBRAE”.

Portanto, segundo o edital que rege a celebração dos convênios entre o Sebrae e as Instituições de Ensino Superior – IES, compete ao Sebrae/UF o monitoramento da execução do objeto do convênio.

Conforme informações prestadas pela gestora dos convênios, para a execução dos convênios as IES convenientes utilizam, pelo menos, os seguintes sistemas:

- a) SIGEOR: Para registro do Plano de Trabalho aprovado;
- b) SIACWEB: para registro da execução das metas físicas (cadastros/atendimentos efetuados); e,
- c) Prestecontas: Para registros da prestação de contas do Convênio.

Registra-se que durante os trabalhos de campo, a pedido da equipe, a gestora dos convênios efetuou consultas no sistema SIACWEB, contudo não conseguiu extrair relatórios que demonstrassem o registro das metas realizadas. Além disso, a Gestora dos convênios demonstrou dificuldades em operacionalizar os sistemas utilizados no monitoramento da execução do objeto do convênio.

Registra-se ainda que nos processos contendo a documentação dos convênios não foram evidenciados nem os relatórios técnicos semestrais, tratados no item 13.2.2, nem as avaliações e questionários previstos nos itens 13.1.2 e 13.2.1, ou mesmo os dados resultantes de sua aplicação.

Igualmente não foi identificado documento que evidenciasse o planejamento ou a execução das visitas técnicas bimestrais previstas no Anexo I do Edital de Chamada Pública. A ausência de planejamento das ações de fiscalização e acompanhamento dos convênios foi ratificada pela entidade na documentação disponibilizada por meio do Termo de Encaminhamento nº 04, de 13 de julho de 2016, conforme já registrado.

Nos processos examinados, não se identificou relatórios ou documentos que evidenciassem a realização de fiscalização *in loco*, objetivando o acompanhamento da execução do convênio, exceto visitas objetivando a realização de treinamento sobre operacionalização dos sistemas Sigeor, Prestecontas e Siacweb, efetuadas no início da

execução, após a assinatura dos convênios, bem como, a análise de documentos referentes à prestação de contas, normalmente em virtude da excessiva demora, por parte da convenente, para a comprovação parcial da aplicação dos recursos ou quando são identificadas inconsistências nas prestações de contas apresentadas. Visitas estas que não correspondem às previstas nos documentos que regem a celebração dos convênios, ou seja, programadas para os períodos em que as convenentes estão executando o objeto do convênio.

Vale registrar, que a utilização de sistemas informatizados para o controle, acompanhamento e apresentação das prestações de contas de convênios é uma boa prática, contudo evidenciou-se por meio da análise dos documentos constantes nos processos, dificuldades apresentadas pelos convenentes para operacionalização dos sistemas, bem como, a não atualização das informações conforme registro em ponto específico deste relatório.

A falta de acompanhamento sistemático da execução dos convênios, tem resultado em demora na comprovação parcial da aplicação dos recursos, bem como em inconsistências nas prestações de contas apresentadas. Outro agravante que se observa é o não cumprimento do cronograma físico-financeiro previsto no Plano de Trabalho. No caso específico, todos os cinco convênios analisados estão com a execução atrasada em relação ao cronograma aprovado e ainda estão com a prestação de contas, referente à primeira parcela dos recursos repassados, pendente de aprovação. De acordo com os cronogramas aprovados, com exceção do convênio nº 2/2014, todas as ações previstas tinham prazo de conclusão até o final de 2015. Contudo, conforme já exposto, até a realização dos trabalhos de campo, em julho/2016, não tinham concluído a prestação de contas da primeira parcela e, portanto, não receberam a segunda parcela dos recursos.

Importante registrar que a situação ora apontada já foi objeto de recomendações emitidas por esta CGU-Regional/RO, por meio dos Relatórios de Auditoria nº 246780 e 201408191, bem como, de determinações emitidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, mediante o Acórdão nº 1.294-08 /2013 – 2ª Câmara, de 26 de março de 2013.

Causa

Os gestores da Entidade – Diretor Superintendente e Diretor Administrativo e Financeiro – deixaram de adotar medidas objetivando o planejamento e execução de fiscalização dos convênios durante a execução, embora tanto a CGU quanto o TCU tenham emitido recomendação nesse sentido.

Por fim, registra-se que de acordo com o Estatuto da Entidade e Regimento Interno da Entidade compete ao Diretor-Superintendente e Diretor Administrativo e Financeiro, dentre outras atribuições:

I — cumprir e fazer cumprir o presente Estatuto, as políticas, diretrizes e prioridades emanadas do CDN e do CDE, as decisões de seus Presidentes, além das resoluções e decisões do CDN, as resoluções do CDE, da Diretoria Executiva do SEBRAE e do próprio SEBRAE-RO, nos termos do art. 17 deste Estatuto; e

II — coordenar as ações operacionais desenvolvidas nas áreas de atuação setorial dos demais diretores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta Direx nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Os convênios 002/2013, 003/2013, 005/2013, 006/2013 e 002/2014, com finalidade de executar ações do Programa de Educação Empreendedora no Ensino Superior foram celebrados em 2013, decorrentes de chamada pública realizada pelo Sebrae Nacional. Os convênios 002, 003, 005 e 006/2013 foram assinados com período de vigência de 02/12/13 a 31/12/2015, sendo as vigências prorrogadas por aditamentos até 31/12/2016.

Em 2013 o Sebrae/NA efetuou repasse de CSN - Contribuição Social Nacional ao Sebrae/RO, mas não foi possível fazer o repasse da 1ª parcela às Instituições de Ensino Superior em virtude da operação feudo realizada no dia 11/12/2013. Em 2014 com a intervenção do Sebrae/RO pelo Sebrae/NA, inicia-se a implantação de uma série de procedimentos para normatizar e assegurar um melhor controle dos processos internos. A orientação repassada pela Diretoria e pela Assessoria Jurídica à Gerente da UCE - Unidade de Capacitação Empresarial, responsável pelo acompanhamento da gestão dos convênios à época, foi de que só seria possível proceder repasse da 1ª parcela às IES, depois que os processos estivessem instruídos e as pendências documentais tivessem sido sanadas.

[...]

Como o repasse da 1ª parcela às Instituições de Ensino Superior ocorreu apenas no final do 2º semestre de 2014 só houve uma ação realizada pela União de Ensino Superior da Amazônia Ocidental SIC Ltda., no âmbito do convênio 002/13. As demais instituições iniciaram suas ações em 2015. Durante o exercício de 2015, o monitoramento das ações propostas no Plano de Trabalho das IES - Instituições de Ensino Superior foi realizado pela então gestora dos convênios, senhora Neila Pires Myrria, que hoje já não faz parte do quadro de empregados do Sebrae/RO. Os colaboradores das instituições receberam a capacitação para operacionalização dos sistemas PRESTECONTAS, SIACWEB e SIGEOR Parceiros. Além disso, foram acompanhados in loco os eventos realizados pelas Universidades. A gestora cometeu a falha de não registrar formalmente cada uma das visitas e acompanhamentos e somente colocou e-mails de comunicação na pasta do processo, mas em nenhum momento deixou de acompanhar e discutir com os gestores das faculdades sobre o andamento das ações dos convênios. Em fevereiro de 2016, a gestão destes convênios foi repassada para a colaboradora Cleide, e aqui vale ressaltar que neste período as IES Instituições de Ensino Superior estavam em processo de prestação de contas da 1ª parcela. O esforço inicial da nova gestora foi no sentido de verificar se o valor repassado da 1ª parcela estava condizente com o plano de trabalho apresentado e se os sistemas de gestão estavam sendo utilizados de forma adequada. Esta análise crítica do desempenho das IES com relação à execução física e financeira, bem como a correta utilização dos sistemas de gestão disponibilizados tais como: SIGEOR PARCEIROS, SIACWEB PARCEIROS e PRESTECONTAS, e também as devidas prestações de contas, possibilitou discutir com os gestores das faculdades a continuidade à gestão dos convênios. Os convênios foram aditivados com o objetivo de realizar as ações previstas, já que pela demora no repasse da 1ª parcela por questões documentais, houve prejuízo no início das ações previstas e consequentemente atraso nas prestações de contas. Durante as análises realizadas, as Instituições de Ensino Superior relataram as muitas dificuldades em manusear e alimentar os sistemas disponibilizados

(SIGEOR PARCEIROS, SIACWEB PARCEIROS e PRESTCONTAS), mesmo tendo sido capacitados presencialmente e terem recebido orientações constantes da equipe do Sebrae/RO com relação às dúvidas que foram surgindo durante a execução das ações. Em relação ao acompanhamento das ações, além das visitas e reuniões com as instituições, a gestora conta com acesso on-line aos lançamentos realizados pelas instituições no SIGEOR PARCEIROS e no PRESTCONTAS, já o SIACWEB PARCEIROS cuja capacitação, liberação de link e senha às instituições parceiras, foi feita pelo Sebrae/NA, não tivemos acesso para verificar os lançamentos, mas eles serão analisados através de relatórios físicos. Ressaltamos nossa preocupação com a execução dos convênios, tanto que a gestora está há mais de dois meses discutindo com as instituições de ensino a prestações de contas parciais dos convênios antes da liberação da 2ª parcela. Então não é adequado afirmar que a falta de acompanhamento sistemático da execução tem resultado em demora na comprovação parcial da aplicação dos recursos. A demora tem sido sim por causa das deficiências existentes nas instituições de ensino privadas não conhecedoras das regras que devem cumprir e que assumiram no momento da chamada pública, gerando a necessidade de constantes esclarecimentos por parte dos colaboradores do Sebrae, esclarecimentos e reuniões que não foram registrados em ata assinada pelas partes, mas que não deixaram de acontecer, ou seja, houve uma falha formal de falta de registro adequado destas situações. Identificamos que novamente a auditoria vincula um apontamento a uma situação existente em anos anteriores e nos cabe demonstrar que a realidade apontada é muito diferente da existente anteriormente. Contamos agora com processos físicos instruídos com toda a documentação necessária para a celebração, execução e guarda dos processos de convênio, tanto que podem ser verificados pela auditoria. Estão sendo utilizados sistemas para registro das metas físicas, execução de ações e também prestação de contas. Desta forma, não há semelhança alguma com a situação de falta de controle existente em anos anteriores a 2014. Naquela época um processo de convênio estava apenas grampeado e a sua celebração era arquivada totalmente separada de suas prestações de contas, fato relatado em relatórios anteriores da CGU. Além disso, não havia uma análise detalhada das prestações de contas parciais e finais como é realizado agora. Então, dizer que a situação se repete não leva em consideração todo o esforço que o Sebrae/RO fez na capa citação de pessoas, utilização de sistemas e melhoria de processos internos.”

Na reunião de Busca Conjunta de Soluções, bem como, por meio da Carta DIREX nº 233/2016, de 30 de setembro de 2016, o Sebrae/RO informou que nos eventos de capacitação destinadas à operacionalização dos sistemas SIGEOR, SIACWEB e PRESTECONTAS, também são emitidas orientações sobre a estruturação do projeto, execução física e financeira das ações, tornando-se desnecessária e emissão de recomendação nesse sentido. Por meio da referida carta, informou ainda o seguinte:

“Esclarecemos que o SEBRAE/RO está em fase de implementação do SAS Sistema de Atendimento do SEBRAE, responsável pelo lançamento dos atendimentos da instituição, porém esta ainda não contempla o módulo parceiros. Ressaltamos que a gestora tem acesso ao módulo - Educação do SIACWEB, onde é possível o acompanhamento da execução física, porém é necessário que a instituição EXECUTORA lance e consolide as informações, caso contrário não é possível este monitoramento. Desta forma não há necessidade de uma senha individual para o módulo citado. Aliás, o acesso ao módulo SIACWEB - parceiros é exclusivo dos participes executores e do SEBRAE Nacional, mas suas informações podem ser visualizadas pelo gestor do convênio através do módulo Educação do SIACWEB.”

Análise do Controle Interno

Incialmente o gestor corrobora as informações acerca das datas de celebração e dos repasses da primeira parcela dos convênios e das visitas às instituições convenientes para realização de capacitação para operacionalização dos sistemas Prestecontas, Siacweb e Sigeor Parceiros.

Em seguida, o gestor informa que foram realizadas visitas *in loco* para acompanhamento dos eventos realizados pelas instituições de ensino, alegando que a gestora do convênio “*cometeu a falha de não registrar formalmente cada uma das visitas e acompanhamentos*” e que “*em nenhum momento deixou de acompanhar e discutir com os gestores das faculdades sobre o andamento das ações dos convênios*”. Com relação às outras visitas, além daquelas destinadas à capacitação e orientações sobre a prestação de contas, contrapondo à informação apresentada pelo gestor, identificou-se registros no próprio processo de alegações dos convenientes quanto à ausência do Sebrae, como é o caso dos Relatórios de Visitas, realizadas em fevereiro de 2016 às instituições dos convênios nº 3/2013 e 2/2014 com o objetivo de emitir orientações sobre a prestação de contas e analisar documentos pertinentes.

Importante registrar que nos casos das visitas realizadas, há no processo não apenas os relatórios como evidências da realização, mas também o agendamento por *email*, lista de presença dos participantes dos encontros realizados e até fotografias. Contudo, não há qualquer evidência nos processos de outras visitas objetivando o acompanhamento *in loco* da execução física das ações.

Conforme informado pelo gestor, é perceptível um esforço a partir de fevereiro de 2016 voltado para concretizar a atualização dos registros nos sistemas e a apresentação das prestações de contas, assim como, as dificuldades apresentadas pelos convenientes na operacionalização dos sistemas. Entretanto, é também perceptível que as dificuldades enfrentadas no momento das prestações de contas são resultantes de falhas ocorridas durante a execução, pois as inconsistências identificadas demonstram falta de conhecimento por parte dos convenientes acerca dos procedimentos de execução, de registros, da documentação necessária, dos registros nos sistemas, dentre outras, o que é ratificado na manifestação do gestor quando afirma que as instituições não conheciam as regras quando aderiram à chamada pública. Entre a realização da chamada pública e o repasse da primeira parcela dos convênios transcorreu, no mínimo, um ano.

Ademais, como o próprio gestor afirmou que a maioria das ações só teve início em 2015, o que agregou mais tempo para que as convenientes fossem adequadamente orientadas quanto à execução. Além disso, no momento da prestação de contas é difícil corrigir falhas ocorridas durante a execução. É isso que torna o processo moroso. Por isso, o acompanhamento concomitante à execução é importante, pois destina-se a corrigir eventuais desvios e orientar preventivamente, de modo a corrigir e ou evitar problemas nas etapas posteriores, como a da prestação de contas, por exemplo.

Adicionalmente, o gestor informa que a gestora conta com acesso *on-line* aos lançamentos realizados pelas instituições no SIGEOR PARCEIROS e no PRESTECONTAS, o que não ocorre em relação ao SIACWEB PARCEIROS, cuja capacitação, liberação de link e senha às instituições parceiras é feita pelo Sebrae/NA, e os funcionários do Sebrae/RO não têm acesso aos registros no sistema, o que pode ser uma das causas da falha ora apontada, uma vez que o referido sistema destina ao registro da execução das metas físicas.

Importante registrar que em nenhum momento compararamos os processos de convênios aos anteriores ou registramos ausência de processos físicos, de documentação necessária à celebração, como identificado em trabalhos anteriores. Ao contrário, foi ressaltada como boa prática a utilização de sistemas informatizados, assim como, em outro ponto

deste relatório, a evolução nas análises das prestações de contas do ponto de vista documental e financeiro. O que se repete e se registra aqui é a falta de planejamento e de fiscalizações sistemáticas *in loco* ao longo da execução dos convênios, assim como uma análise, por ocasião da prestação de contas, quanto ao cumprimento das metas físicas e alcance dos objetivos pretendidos.

Na manifestação apresentada pelo gestor em relação ao conteúdo do relatório preliminar, identifica-se que a entidade informa que por ocasião dos eventos de capacitação acerca da operacionalização dos sistemas SIGEOR, SIACWEB e PRESTECONTAS, também foram emitidas orientações acerca das normas e procedimentos relativos à execução física e financeira das ações, considerando desnecessária a emissão de recomendação nesse sentido. Dessa forma, excluímos a recomendação 3.

Adicionalmente, o gestor informa que, embora o gestor do convênio não tenha acesso ao módulo SIACWEB PARCEIROS, ele tem acesso ao módulo Educação do SIACWEB que possibilita a visualização das informações relativas à execução física. Esta informação difere da apresentada anteriormente no sentido de que o Sebrae/RO não tinha acesso aos registros efetuados pelos convenentes por meio do sistema. Dessa forma, exclui-se também a recomendação para que o Sebrae/RO avalie junto ao Sebrae Nacional a possibilidade de acesso ao módulo SIACWEB PARCEIROS, vez que a falha apontada não decorre da falta de acesso local às informações registradas no referido sistema, mas sim da falta de planejamento e rotinas voltadas ao efetivo acompanhamento da execução por parte dos gestores do convênio.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar planejamento de ações de acompanhamento e fiscalizações *in loco* das transferências concedidas pelo Sebrae, tomando por base as normas internas, regras específicas dos termos de convênio e o cronograma físico-financeiro, objetivando a adoção de ações preventivas e corretivas oportunas e tempestivas para salvaguardar a regular aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos planejados com a celebração das avenças.

Recomendação 2: Implementar mecanismos de controle, objetivando o registro e comunicação sistemáticos dos resultados das ações de acompanhamento e fiscalização por parte dos gestores e demais empregados envolvidos nessas atividades, a fim de que todas as atividades relacionadas sejam devidamente registradas no processo.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Impropriedades nos procedimentos de prestação de contas com descumprimentos nos normativos internos da entidade

Fato

Objetivando avaliar a atuação da entidade auditada na gestão das transferências de recursos concedidas quanto à análise das prestações de contas, foram examinados os processos relativas aos seguintes convênios, vigentes no exercício sob análise:

Quadro: Transferências concedidas vigentes em 2015

Número Instrumento	Beneficiário - Pessoa Jurídica	Valor Total Pactuado ¹	Período de Vigência
2/2013	União de Ensino Superior da Amazônia Ocidental S/C Ltda. CNPJ 05706023000130	214.285,71	02/12/2013 a 30/12/2016

Número Instrumento	Beneficiário - Pessoa Jurídica	Valor Total Pactuado ¹	Período de Vigência
3/2013	Faculdades Integradas de Cacoal CNPJ	110.300,00	02/12/2013 a 02/06/2016
5/2013	Associação de Assistência à Cultura na Amazônia Moacir Grechi – AASCAM CNPJ 09529939000112	212.820,00	02/12/2013 a 30/07/2016
6/2013	Sociedade Educacional da Região Amazônica – SERA CNPJ	122.800,00	02/12/2013 a 02/09/2016
2/2014	União das Escolas Superiores de Ji-Paraná Ltda – UNIJIPA; CNPJ 07355714000161	111.370,00	12/09/2014 a 12/09/2016

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2013 do SEBRAE/RO.

O convênio nº 1/2015, celebrado entre o Sebrae e o Senar, não foi incluído na análise tendo em vista que foi firmado em 14/12/2015, não sendo cabível, portanto, a prestação de contas no exercício de 2015.

Com relação aos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013 e 6/2013, todos tiveram o repasse da primeira parcela no segundo semestre de 2014 e o cronograma de execução previa a execução de todas as atividades para o exercício de 2015.

De acordo com o item 3.4.2 do Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 1/2013, o repasse da segunda parcela e seguintes está condicionado a:

- “a) Comprovação da execução física e financeira de, no mínimo 80% das parcelas anteriores;*
- b) Comprovação do depósito da contrapartida financeira prevista no cronograma de desembolso correspondente à próxima liberação e execução física e financeira de, no mínimo, 80% da contrapartida financeira correspondente às parcelas anteriores liberadas pelo Sebrae/UF;*
- c) Estruturação do projeto no SIGEOR Parceiros – Sistema de Gestão estratégica Orientada para Resultados antes da liberação da 2ª parcela.”*

Dessa forma, para que a execução das ações fosse realizada em conformidade com o previsto no Plano de Trabalho aprovado, todas as convenentes dos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013 e 6/2013 deveriam ter prestado contas da primeira parcela dos recursos repassada em 2014. Mesmo o Convênio nº 2/2014, tinha grande parte das ações previstas para execução no exercício de 2015.

Contudo, nos processos analisados não se identificou a Prestação de Contas relativa aos convênios nº 2/2013 e 5/2013. Em entrevista com a Gestora das transferências foi informado que a Prestação de Contas referente ao convênio nº 5/2013 havia sido apresentada e estava na Unidade de Orçamento e Contabilidade – UOC aguardando análise. Os documentos, após solicitação foram disponibilizados à equipe de auditoria. Ressalta-se que os documentos estavam soltos e sem nenhuma formalização, dificultando uma análise mais acurada.

Com relação ao convênio nº 2/2013, a convenente registra em Ofício/FIMCA nº 6/2016, recebido no Sebrae/RO em 7 de abril de 2016, que a prestação de contas não foi concluída em virtude de “inconsistências do sistema prestecontas/parceiros que não permitiu inserir as informações das movimentações financeiras, conforme e-mails

Com relação às prestações de contas dos convênios nº 3/2013, 6/2013 e 2/2014 foram todas apresentadas no exercício de 2016 e já tinham sido analisadas pela UOC. Ainda assim, evidenciou-se que a documentação apresentada para efeito de comprovação dos recursos aplicados, em todos os casos apresentam-se incompletas e com diversas impropriedades.

As principais impropriedades identificadas estão relacionadas a seguir:

- a) realização de despesas em valor maior que o previsto no Plano de trabalho (convênios nº 3/2013, 5/2013, 2/2014);
- b) ausência de Relatório Físico Financeiro nos moldes do Anexo VIII da Instrução Normativa/Sebrae INS nº 41-04, alínea “b” do item 9.1 (convênios nº 3/2013, 5/2013, 6/2013, 2/2014);
- c) ausência de, no mínimo, três cotações com detalhamento do objeto a ser contratado e assinatura do responsável (convênios nº 6/2013, 3/2013, 2/2014);
- d) pagamento tendo como favorecido pessoa física quando o emitente da nota fiscal é pessoa jurídica (convênio nº 6/2013);
- e) cotações sem identificação do emitente, descrição incompleta do objeto ou sem valor unitário (convênios nº 6/2013, 3/2013, 2/2014);
- f) nota fiscal ou recibo sem detalhamento dos produtos e/ou quantitativos entregues (convênios nº 6/2013, 3/2013, 2/2014, 5/2013);
- g) ausência total ou parcial de extratos bancários (convênio nº 5/2013);
- h) contratação de empresa com atividade econômica incompatível como o objeto da contratação (convênios nº 6/2013, 2/2014);
- i) pagamento de multas moratórias, o que é vedado de acordo com os termos do convênio (convênio nº 6/2013);
- j) aporte da contrapartida em valor menor que o previsto no Termo de Convênio;
- k) valor total registrado no Plano de Trabalho desatualizado, em desacordo com previsto no 1º Termo Aditivo (convênio nº 6/2013);
- l) ausência da memória de cálculo e da documentação comprobatória das despesas relativas à contrapartida econômica (convênio nº 6/2013);
- m)ausência de comprovação do recolhimento de impostos e contribuições; encargos sociais (convênios nº 6/2013, 3/2013, 2/2014);
- n) descumprimento do item 9.8 quanto à identificação do convênio nas notas fiscais (convênios 2/2014, 3/2013, 5/2011)
- o) contratação de entidade vinculada à conveniente para realização de serviços (convênio nº 2/2014); e,
- p) ausência de registros de despesas bancárias no sistema Prestecontas (convênios nº 6/2013 e 2/2014).

Em relação ao convênio nº 3/2013, evidenciou-se ainda que o valor das despesas apresentadas no demonstrativo sintético da execução da receita e da despesa é de R\$ 52.181,38, que corresponde a 47,31% do valor total do convênio. Enquanto que no Relatório de execução físico-financeira o montante das despesas informado é de R\$ 64.147,52 que corresponde a 58,15%.

Embora as prestações de contas referentes aos convênios nº 3/2013, 6/2013 e 2/2014 tenham sido analisadas pela UOC e/ou pela Unidade de Auditoria, com emissão de Nota Técnica, apontando as impropriedades identificadas, e esta levada ao conhecimento da

conveniente, não estão sendo observados os procedimentos previstos nas alíneas “a” e “b” do item 9.3 da INS 41-4. De acordo com os referidos dispositivos, caso a prestação de contas não contenha todas as peças exigidas a UOC, deverá devolver à unidade conveniente para correção no prazo de quinze dias, podendo esse prazo ser prorrogado uma única vez. O Sebrae não estabelece prazo para a correção das falhas e nem sinaliza as possíveis consequências decorrentes da não aprovação das contas, o que torna o processo de prestação de contas moroso, atrasando ainda mais a execução do convênio.

Nas prestações de contas apresentadas e analisadas pela UOC, não se evidenciou o parecer previsto na alínea “e” do item 7.1 da INS 41-04 do Sebrae, que deve ser emitido pelo gestor do convênio, contendo análise das ações previstas em relação às executadas no período. A Unidade de Soluções Empresariais simplesmente encaminha a Prestação de Contas à UOC, sem fazer qualquer avaliação quanto à execução física das ações executadas em relação às previstas. Nesse sentido, vale registrar que existem diversas inconsistências entre os planos de trabalho aprovados e a execução, que vão desde o descumprimento do cronograma até alteração das despesas previstas para cada ação.

No caso específico, todos os cinco convênios analisados estão com a execução atrasada em relação ao cronograma aprovado e registrado no Sigeor, módulo existente no Sistema de Gestão Estratégica – SGE destinado ao registro dos planos de trabalho, no qual a previsão de conclusão de todas as ações dos convênios está adstrita ao exercício de 2015. Vale dizer que, de acordo com item 13.2.3 do Edital de Chamada Pública SEBRAE - UCE nº 1/2013, o descumprimento injustificado do cronograma das ações, metas e indicadores propostos implicará na suspensão do repasse de recursos e, caso persista a desconformidade, o Sebrae/UF realizará a rescisão do convênio. Assim, embora o Sebrae/RO não tenha efetuado o repasse da segunda parcela dos recursos, em observância ao referido dispositivo, e a gestora efetue a cobrança tanto da execução das metas quanto das prestações de contas por meio de mensagens eletrônicas, não há notificações mais incisivas, expressando as possíveis implicações decorrentes dos descumprimentos das normas e termos de convênio e definindo prazo para a regularização. Ademais, não há uma análise quanto à execução das metas físicas, no sentido de avaliar os possíveis prejuízos no descumprimento recorrente do cronograma físico estabelecido.

Causa

O gestor dos convênios e o respectivo supervisor deixaram de executar ações previstas nos itens 7 e 9, da Instrução Normativa INS 41-04 do Sebrae Nacional, bem como regras estabelecidas no instrumento de convênio, objetivando garantir a execução do convênio em conformidade com os termos da avença.

Os gestores da Entidade – Diretor Superintendente e Diretor Administrativo e Financeiro – ao tomarem conhecimento das reiteradas prorrogações de prazo para execução das ações e da demora para comprovação da aplicação dos recursos relativos à primeira parcela, uma vez que todos os aditivos tiveram autorização da Diretoria Executiva, deixaram de adotar medidas efetivas para regularização das pendências e viabilização da conclusão das ações ou rescisão dos convênios, em conformidade com os termos da Chamada Pública Chamada Sebrae - UCE nº 001/2013.

Registra-se que de acordo com o Estatuto e Regimento Interno da Entidade compete ao Diretor-Superintendente e Diretor Administrativo e Financeiro, dentre outras atribuições:

I — cumprir e fazer cumprir o presente Estatuto, as políticas, diretrizes e prioridades emanadas do CDN e do CDE, as decisões de seus Presidentes,

além das resoluções e decisões do CDN, as resoluções do CDE, da Diretoria Executiva do SEBRAE e do próprio SEBRAE-RO, nos termos do art. 17 deste Estatuto; e

II — coordenar as ações operacionais desenvolvidas nas áreas de atuação setorial dos demais diretores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta Direx nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“O fato registrado pela auditoria tem a conotação de uma falha grave, mas trata de etapas de formalização da análise de prestação de contas de convênios.

*Em primeiro lugar, a norma de convênio INS 41-04 determina que a prestação de contas final segue a tramitação relatada no item 9 - Exigências para prestação de contas. Naquela norma, a prestação de contas **parcial** é que segue o descrito no item 7.1.e citado pela auditoria. Na concepção da norma para a liberação da 2ª parcela basta o gestor validar que os relatórios financeiros impressos são os mesmos constantes no sistema e aí emite o parecer técnico para liberação da 2ª parcela. Tendo em vista a dificuldade das instituições em entender as regras e obrigações de um convênio, decidimos que as prestações de contas parciais também seriam analisadas pela UOC antes da validação e liberação da 2ª parcela pelo gestor, ou seja, estamos tendo uma prudência maior do que aquela prevista na norma e no instrumento de convênio. Ainda não chegou o momento de o gestor emitir o parecer citado no relatório e constante no item 7.1.e.*

Em relação aos documentos entregues soltos para a auditoria, cabe uma explicação sobre o fato para que não aconteça uma interpretação equivocada de falta de organização. Os processos de convênio foram todos separados anteriormente à visita da auditoria e deixados em sala específica para sua análise. Neste ínterim uma das instituições entregou a prestação de contas parcial e a mesma foi encaminhada à UOC que iniciou sua análise sendo que a organização dos documentos fiscais e planilhas no processo do convênio são realizadas após essa fase. Ao tomar conhecimento da chegada da prestação de contas parcial, a auditoria da CGU solicitou que os documentos lhe fossem entregues, oportunidade em que, diante da prioridade dada ao atendimento das solicitações da CGU, a entrega foi realizada fora do processo porque não havia sido anexada ao mesmo. Entendemos que mesmo assim a auditoria pôde fazer a análise da mesma, pois relatou várias impropriedades do convênio 05/2013 na mesma página do relatório que comentava sobre os “documentos soltos”.

Salientamos que os colaboradores da UOC estão empenhados na tarefa de análise das prestações de contas para que seja efetuado o mais rápido possível visando não gerar atrasos na execução dos convênios. Por exemplo, no convênio 006/13 - SERA foram registradas em nota técnica as divergências após análise da prestação de contas realizada através de visita in loco pelos funcionários da UOC e da Uaudi.

Todas as impropriedades listadas pela auditoria já foram identificadas e tratadas pela UOC através de notas técnicas encaminhadas às instituições de ensino, o que demonstra o cuidado existente com os recursos repassados através de convênios. Esclarecemos novamente que como se trata de uma prestação de contas parcial, os itens “a” e “b” do item 9.3 da INS 41-4 não são cabíveis, pois eles dizem respeito exclusivamente a prestação de contas final do convênio.”

No dia 29 de setembro de 2016 foi realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a entidade, mas não foram apresentadas informações adicionais que pudessem elidir a falha apontada.

Análise do Controle Interno

Em primeiro lugar é necessário frisar que o registro realizado pela equipe de auditoria relata fatos sem fazer qualquer juízo de valor. Não há qualquer menção quanto ao nível de gravidade da situação, mas apenas o relato dos fatos à luz das normas do próprio Sebrae. No caso específico normas estabelecidas pelo Sebrae Nacional devido ao fato de o processo ser iniciado, normatizado e coordenado por aquela entidade.

Em segundo lugar, o item 9 da Instrução Normativa INS 41-04 do Sebrae Nacional, norma de convênios que rege a execução dos convênios em análise, traz como título *"Exigências para Prestação de Contas"* não fazendo distinção se a prestação é parcial ou final. Já o subitem 7.1, apontado pelo gestor como o que trata da prestação de contas parcial, está vinculado ao título *"7. Obrigações do Gestor do Convênio"* e apresenta uma série de atribuições relacionadas a diversas etapas da execução do convênio, incluindo a obrigatoriedade de validação dos Relatórios Físicos parciais enviados pelo partícipe executor (Anexos IV e VIII) mediante a emissão de parecer, o que, conforme registrado no campo fato desta constatação, não está sendo cumprido.

Reconhecemos o zelo e a prudência da entidade em submeter à Unidade de Orçamento e Contabilidade a prestação de contas parcial, quando esse procedimento não está previsto nas normas. Contudo, como o próprio gestor reconhece, esse procedimento faz-se necessário, tendo em vista o evidente desconhecimento por parte das instituições partícipes acerca das regras que regem a execução dos convênios. Ademais, uma vez que as prestações de contas estão sendo submetidas a uma análise e estão sendo identificadas inconsistências analisadas, a obrigação da entidade concedente dos recursos é notificar a convenente, concedendo-lhe o prazo para regularização das situações identificadas, visando resguardar a regular aplicação dos recursos e garantir o alcance dos objetivos estabelecidos. Esse é procedimento previsto nos itens “a” e “b” do item 9 da Instrução Normativa INS 10-04, do Sebrae Nacional, e um dos pontos atacados nesta constatação.

Além disso, aborda-se a ausência de medidas efetivas quanto à morosidade das convenentes para apresentação das prestações de contas, o descumprimento do cronograma aprovado e a ausência de qualquer avaliação quanto à execução das metas físicas e ao alcance dos objetivos, conforme preveem os termos dos convênios. Também não se evidenciou ainda medidas objetivando reavaliar a viabilidade de execução das ações ainda não realizadas, considerando que já se passaram quase três anos desde a elaboração dos projetos, ou ainda visando readequar os cronogramas à realidade de cada instituição de modo a conceder um novo e definitivo prazo para execução. Afinal, a regularidade na execução das avenças não se restringe apenas à aplicação dos recursos (gasto), mas também aos resultados obtidos a partir da aplicação.

Quanto aos documentos relativos à prestação de contas dos convênios nº 5/2013 e 6/2013, não foi possível fazer uma análise adequada pois, como registrado os documentos não apresentavam nenhuma formalização. Vale registrar que, o documento de encaminhamento da Prestação de Contas do Convênio nº 5/2013, data de 18 de maio de 2016 (Ofício nº 034/2016-FCR), sendo encaminhado para a UOC em 15 de junho de 2016 (Memorando nº 51/2016), enquanto que os trabalhos de auditoria na entidade tiveram início em 12 de julho de 2016. Já no conjunto de documentos relativos ao convênio nº 6/2013, não foi possível se quer evidenciar a data de envio pela convenente

ou de recebimento pela concedente, pois não se identificou nenhum expediente de encaminhamento ou que apresentasse data e assinatura.

No dia 29 de setembro de 2016 foi realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a entidade, mas não foram apresentadas informações adicionais que pudessem elidir a falha apontada.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas e mecanismos relativos à execução dos convênios, de modo a garantir a adoção de medidas, por parte do Sebrae/RO, quando tomar conhecimento de inconsistências, impropriedades ou irregularidades na execução, oriundas de ações de acompanhamento, análise das prestações de contas parciais ou finais, ou ainda quaisquer outros meios, ressaltando-se que dentre as medidas deve estar incluída a notificação da entidade conveniente acerca das situações identificadas, estabelecendo prazo para regularização e alertando-a acerca das possíveis implicações, caso a situação não seja corrigida.

Recomendação 2: Implementar mecanismos de controle, objetivando o registro e comunicação sistemáticos dos resultados das ações de acompanhamento e fiscalização por parte dos gestores e demais empregados envolvidos, para que todas as atividades relacionadas sejam devidamente registradas no processo.

Recomendação 3: Implementar rotinas e mecanismos de controle com vistas à atuação oportuna e tempestiva do gestor do convênio, em cumprimento aos procedimentos previstos no item 7 da Instrução Normativa INS nº 41-04 do Sebrae, nos casos de convênios regidos por essa norma, e no item 7 da Instrução Normativa INS nº 10-01 do Sebrae/RO para os demais, a exemplo da emissão do parecer previsto na alínea "e", anexando os relatórios, pareceres, comunicações e demais documentos no processo do convênio, a fim garantir a execução das metas físicas, a regular aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos planejados com a celebração das avenças, bem como, manter o registro de todos os procedimentos executados.

Recomendação 4: Estabelecer rotinas e mecanismos de controles interno para que no ato de recebimento de prestação de contas parcial ou final sejam efetuados os seguintes procedimentos: a) O registro da data de recebimento no documento de encaminhamento; b) Conferência dos documentos apresentados, objetivando evidenciar a ausência de documentos previstos nas normas e/ou no termo de convênio, bem como inconsistências que comprometam a análise e, em caso positivo, efetuar a devolução imediata, solicitando a complementação e/ou correção; e, c) Após a conferência preliminar, juntar a documentação ao processo de convênio e proceder à numeração de páginas.

Recomendação 5: Quanto aos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014, envidar esforços para conclusão da prestação de contas da primeira parcela dos recursos repassados, adotando as providências, em caso de não aprovação, necessárias à devolução dos recursos, em caso de não aprovação.

Recomendação 6: Avaliar a viabilidade de execução das ações ainda não realizadas dos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014, considerando que já se passaram quase três anos desde a elaboração dos projetos, readequando, se for o caso, os cronogramas à realidade de cada instituição de modo a conceder um novo e definitivo prazo para execução.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Alterações realizadas nos Planos de Trabalho sem a devida formalização e sem a atualização dos registros nos sistemas.

Fato

Na análise dos convênios identificou-se alterações de valores e do período de execução das ações previstas nos planos de trabalho sem a devida formalização.

Com relação ao cronograma físico-financeiro previsto no Plano de Trabalho, todos os cinco convênios analisados estão com a execução atrasada, contudo não se evidenciou atuação da unidade no sentido de promover uma revisão e atualização dos documentos em vista da realidade vivenciada. De acordo com relatórios extraídos do Sigeor Parceiros, módulo existente no Sistema de Gestão Estratégica – SGE destinado ao registro dos planos de trabalho, o prazo máximo para conclusão das ações dos convênios nº 2/2013, 3/2013, 5/2013, 6/2013 e 2/2014 é dezembro de 2015. Tendo em vista que até o período de realização dos trabalhos de campo desta auditoria, nenhum dos convênios citados tinha concluído a prestação de contas da primeira parcela dos recursos repassados, condição para receber o restante dos recursos para execução das demais ações, os registros existentes no referido sistema estão desatualizados. Ademais, em relação ao convênio nº 2/2014 consta um plano de trabalho com previsão de execução de algumas ações para o exercício de 2016, porém tal informação não foi inserida no sistema e também não há qualquer referência formal quanto à alteração efetuada no documento.

Quanto ao convênio nº 3/2013, o valor total da avença no termo inicial e no projeto aprovado é de R\$ 110.300,00. Entretanto, o valor total constante no Plano de Trabalho atualizado e assinado às fls. 210 é de R\$ 117.300,00, sendo R\$ 67.000,00 do Sebrae e R\$ 50.300,00 da convenente. Não se identificou no processo formalização dessa alteração de valor.

Situação semelhante foi evidenciada no convênio nº 5/2013, no qual identificaram-se diferenças na composição das despesas, entre o plano de trabalho inicial e o constante às fls. 172 do processo nº 200, o qual não possui data. Contudo, não se evidenciou no processo informações no sentido de justificar ou explicar a razão das alterações.

Nas Prestações de Contas evidenciou-se a realização de despesas em valor maior que o previsto no Plano de trabalho.

Causa

O gestor e o respectivo superior do convênio deixaram de registrar a formalização de alterações efetuadas nos planos de trabalho, bem como emitir manifestação quando da recepção de planos de trabalhos divergentes dos aprovados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta Direx nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“A Instrução Normativa nº 41 do Sebrae/NA, só veda a mudança no âmbito dos convênios, quando se tratar de mudança no objeto, acréscimo ou supressão de recursos e/ou alteração do percentual de participação do Sebrae. No caso de Plano de Trabalho, a IES tem autonomia para alterar em comum acordo com o Sebrae/RO, desde que as

alterações não impliquem em prejuízo ao objeto do convênio. Os Planos de trabalho que constam no processo foram formalizados de alguma forma, ou por e-mail, ou entregues pessoalmente, já que se encontram assinados pela entidade proponente nas pastas dos convênios.

Quanto ao SIGEOR PARCEIROS, o sistema é destinado aos convenentes para facilitar a gestão do convênio e possibilitar o acompanhamento à distância pelo gestor do Sebrae. A auditoria identificou que consta como prazo máximo de execução o mês de dezembro de 2015 para conclusão das ações, o que foi devido a um equívoco no momento da estruturação do projeto no sistema. O gestor da IES deveria ter estruturado o projeto considerando os 24 meses para execução das ações após o recebimento dos recursos, ou seja, a estruturação deveria ter considerado 2015 e 2016 e só considerou o ano de 2015. A reestruturação dos projetos no SIGEOR PARCEIROS já estará sendo solicitada aos gestores das IES sob a orientação do Sebrae/RO.

Quanto ao Convênio 003/2013, informamos que não houve alteração de valor de convênio. O que ocorreu foi erro na elaboração do plano de trabalho por parte da IES, incluindo uma contrapartida não monetária maior do que o previsto. A contrapartida da IES que deverá ser objeto de prestação de contas é a que foi definida e aprovada em chamada pública do Sebrae/NA e prevista no Convênio assinado com o Sebrae/RO.

Quanto ao convênio 005/2013, no qual foram identificadas diferenças na composição das despesas, revendo o processo em evidência encontramos nas fls. 177 e 178 a Ata de Reunião do dia 08/01/2015 com a então gestora dos Convênios onde trata dos ajustes/correção do Plano de Trabalho. Pela data da Ata de Reunião, os ajustes foram realizados antes do início das atividades, não havendo ajustes ou correções no instrumento de convênio.

Quanto à citação ao final do registro de que nas prestações de contas evidenciou-se a realização de despesas em valor maior que o previsto no plano de trabalho, cabe esclarecer que elas ainda estão em processo de análise pela UOC e pela gestora dos convênios. Havendo valores superiores ao previsto, com certeza serão solicitados documentos e justificativas para esclarecimento dos fatos.”

No dia 29 de setembro de 2016 foi realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a entidade, mas não foram apresentadas informações adicionais que pudessem elidir a falha apontada.

Análise do Controle Interno

Incialmente o gestor informa que a Instrução Normativa nº 41 do Sebrae/NA, só veda a mudança no âmbito dos convênios, quanto ao objeto, acréscimo ou supressão de recursos e/ou alteração do percentual de participação do Sebrae. Na verdade, o dispositivo a que se refere o gestor estabelece instâncias para autorização de Termo Aditivo, conforme transscrito a seguir:

“5.7 Termo Aditivo

5.7.1 O termo aditivo que não implique mudança no objeto, acréscimo ou supressão de recursos e/ou alteração do percentual de participação do Sebrae poderá ser autorizado pelo Diretor Supervisor ou por seu Delegado”

Como se pode observar, o dispositivo não dispensa a formalização de termo aditivo para as situações diferentes daquelas que cita, ou seja, apenas delega a competência, quanto à autorização para a formalização do termo aditivo, a instâncias inferiores à Diretoria Executiva, no caso ao Diretor Supervisor ou pessoa delegada por este.

O gestor informa ainda que a IES tem autonomia para alterar com o Plano de Trabalho em comum acordo com Sebrae/RO e que “os planos que constam no processo foram formalizados de alguma forma, ou por e-mail, ou entregues pessoalmente”. Primeiramente, não há coerência entre os argumentos apresentados pelo próprio gestor, pois se há necessidade de comum acordo para que a conveniente altere o documento, o simples fato de ela entregar o documento alterado e ele ser anexado ao processo, sem nenhuma manifestação expressa, não configura alteração de comum acordo.

Nos casos identificados, como não há evidências da formalização, é possível se vislumbrar várias possibilidades: i) a entidade pode negociado com as convenientes as alterações e não ter efetuado os respectivos registros; ii) pode ter aceitado as alterações efetuadas unilateralmente pelas convenientes; ou iii) pode simplesmente não ter percebido as alterações, como é o caso do Plano de Trabalho do convênio nº 3/2013 (fls. 210), e dos cronogramas constantes no sistema, cujos registros, se efetuados no início da execução das ações, já têm quase dois anos. A formalização dos processos administrativos tem como um dos seus objetivos o registro dos atos e fatos de forma clara e inequívoca.

Ademais, além da norma não dispensar a formalização como entende o gestor, o Edital de Chamada Pública Chamada Pública Sebrae - UCE nº 1/2013, em seu item 15.5, estabelece limites para alterações no Plano de Trabalho, que tratem de realocação de recursos entre as ações propostas, determinando a formalização de pedido, por parte da conveniente, de análise e deliberação por parte da concedente. E quando se trata de cronograma, a existência do disposto no item 13.2.3 do Edital de Chamada Pública Sebrae - UCE nº 1/2013 não teria sentido, caso não precisasse ser previamente aprovado pela concedente dos recursos.

Os casos dos convênios nº 3/2013 e 5/2013, refletem a necessidade de formalização quanto às alterações. Pois, no caso do convênio nº 3/2013, o que está valendo é o plano de trabalho inicial e não o ajustado, enquanto que no caso do convênio nº 5/2013, de acordo com a manifestação do gestor, é o contrário. Com base nos documentos constantes no processo, não é possível chegar a essas conclusões, pois não há formalização que evidencie se as alterações foram aprovadas ou não pela concedente. Além disso, alguns documentos não apresentarem data e/ou assinatura dos emitentes.

No dia 29 de setembro de 2016 foi realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções com a entidade, mas não foram apresentadas informações adicionais que pudessem elidir a falha apontada.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas e mecanismos de controles interno para que, nas alterações dos Planos de Trabalhos, sejam efetuados todos os registros pertinentes no processo, evidenciando de forma clara e inequívoca as alterações propostas, a negociação, bem como, a expressa aprovação por parte da concedente.

Recomendação 2: Realizar a renegociação e readequação dos prazos de execução das ações, atualização dos planos de trabalho bem como os registros no Sistema Sigeor Parceiros dos convênios nº 02/2013, 03/2013, 05/2013, 06/2013 e 02/2014.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Funcionários do Sebrae/RO com vínculos a outras empresas ou entidades em situação que pode resultar em conflito de interesse ou de jornada de trabalho.

Fato

Objetivando avaliar os controles interno na Gestão de Recursos Humanos, foram requeridas por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601879/01, de 4 de julho de 2016, as seguintes informações:

“2.3.1 – Disponibilizar a relação dos empregados da Unidade que exercem cargos com dedicação exclusiva ou tempo integral e os normativos que os instituíram.”

“2.3.2 – Disponibilizar a relação dos empregados da Unidade, com indicação daqueles que acumulam legalmente cargos, empregos ou funções públicas.”

“2.3.3 – Descrição dos controles internos da unidade para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos.”

Com relação ao item 2.3.1, a entidade informou “*todos os funcionários são contratados para o cumprimento da jornada integral de trabalho*”. De acordo com a Instrução Normativa INS 09-02, de 4 de setembro de 2015, a jornada de trabalho dos empregados do Sebrae é de oito horas diárias e quarenta horas semanais. A referida norma estabelece que o horário de trabalho é o período das 08:30 às 12:30 e das 13:30 às 17:30. Esse horário pode, ainda de acordo com a norma, ser flexibilizado, desde que seja observado: i) o horário de entrada, que se dará a partir das 07:30 h; ii) a jornada mínima de oito horas diárias, a partir do 1º registro eletrônico do dia; iii) intervalo de almoço de almoço mínimo de uma hora e máximo de duas horas; e, iv) acordo entre o empregado e a respectiva gerência. Dessa forma, embora haja uma relativa flexibilidade quanto ao horário a ser cumprido junto ao Sebrae, o empregado deve observar o mínimo de quarenta horas semanais.

Quanto ao item 2.3.2, a Unidade informou que apenas dois empregados acumulam empregos como professores universitários.

No que se refere ao item 2.3.3, a entidade apresentou a seguinte informação:

“Considerando que o Sebrae/RO utiliza como fase nos processos de seleção pública a análise curricular, de acordo com o histórico profissional apresentado, caso verifique vínculo com órgão público, no momento da posse é verificada a extinção do vínculo.”

Em entrevista realizada com a Gerente da Unidade de Gestão de Pessoas – UGP, foi informado que a verificação quanto à existência de outros vínculos é feita somente no momento da contratação. Ainda assim, não se identificou na documentação disponibilizada pela entidade normas internas que definisse rotina nesse sentido, nem mesmo na etapa de contratação. Dessa forma, verifica-se que a Unidade não adota procedimentos de controles internos suficientes, efetivos e capazes de mitigar os acúmulos indevidos de emprego no Sebrae/RO com atividades de natureza empresarial.

Nesse sentido, identificou-se, por meio de consultas aos sistemas corporativos, que empregados do quadro do Sebrae/RO, compõem o quadro societário de empresas do setor privado na condição de: i) administrador; ii) responsável; iii) sócio-administrador; e, iv) sócio com participação societária igual ou superior a 50%, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Empregado em atividade no Sebrae/RO e simultaneamente no quadro societário de empresa como responsável, administrador, sócio administrador ou com participação societária igual ou maior que 50%.

CPF	Cargo no Sebrae/RO	CNPJ	Qualificação Societária	Data de Exclusão	Percentual de Participação
***.822.459-**	Assistente I	05969415000191	Responsável	Não há	único proprietário
***.774.582-**	Analista Técnico I	17722387000192	Responsável	Não há	único proprietário
***.686.042-**	Analista Técnico I	10449265000125	Sócio-administrador	Não há	50
***.661.682-**	Analista Técnico I	84715515000168	Responsável	Não há	único proprietário
***.480.002-**	Assistente Técnico I	11684558000150	Responsável	Não há	único proprietário
***.733.371-**	Analista Técnico I	84739622000126	Responsável	Não há	único proprietário
***.554.721-**	Analista Técnico I	02317160000194	Responsável	Não há	90
			Sócio-administrador	Não há	
***.497.328-**	Analista Técnico I	12890189000114	Sócio-administrador	Não há	54
***.546.652-**	Analista Técnico I	13355688000174	Responsável	Não há	único proprietário
***.371.302-**	Analista Técnico II	12139065000100	Presidente/ Responsável	Não há	
		17310358000113	Responsável	Não há	100
			Titular p. física resid. Ou domiciliado no brasil	Não há	
***.606.201-**	Gerente Indicado	05724185000109	Sócio-administrador	Não há	50
			Responsável	Não há	50
***.435.832-**	Analista Técnico I	04247992000107	Responsável	Não há	60
			Sócio-administrador	Não há	
***.361.722-**	Analista Técnico I	05967536000102	Responsável	Não há	
***.787.409-**	Analista Técnico II	03710263000182	Responsável	Não há	único proprietário
***.146.582-**	Assistente Técnico I	17148944000103	Responsável	Não há	único proprietário
***.168.369-**	Analista Técnico I	00589203000165	Responsável	Não há	único proprietário
***.773.984-**	Chefe de Gabinete CDE	03496728000144	Responsável	Não há	80
		03496728000144	Sócio-administrador	Não há	80
***.940.842-**	Gerente Indicado	04480103000157	Responsável	Não há	99
			Sócio-administrador	Não há	

CPF	Cargo no Sebrae/RO	CNPJ	Qualificação Societária	Data de Exclusão	Percentual de Participação
		13530238000170	Representante	Não há	
		13728750000126	Responsável	Não há	95
			Sócio-administrador	Não há	
***.736.212-**	Analista Técnico I	15558791000147	Responsável	Não há	único proprietário
***.764.271-**	Analista Técnico II	09360141000190	Responsável	Não há	50
			Sócio-administrador	Não há	
		10642280000195	Responsável e Sócio-administrador	Não há	10
***.380.682-**	Analista Técnico II	23968088000135	Responsável e sócio-administrador	Não há	34
***.829.492-**	Analista Técnico I	06205254000122	Responsável	Não há	único proprietário
***.368.694-**	Analista Técnico II	23440561000107	Responsável	Não há	
		24069097000157	Responsável e sócio-administrador	Não há	20
		34767582000158	Responsável e sócio-administrador	Não há	67
***.158.872-**	Analista Técnico I	15464778000129	Sócio-administrador	01/03/2016	50
***.209.572-**	Analista Técnico I	10247171000173	Responsável	Não há	50
			Sócio-administrador	Não há	
		11077616000187	Responsável	Não há	único proprietário
***.646.302-**	Analista Técnico I	10276365000105	Responsável	Não há	único proprietário
***.675.302-**	Analista Técnico I	11910354000190	Responsável	Não há	99
***.675.302-**	Analista Técnico I		Sócio-administrador	Não há	
***.032.277-**	Analista Técnico I	05238924000144	Responsável	Não há	único proprietário
		08621063000177	Responsável	Não há	50
			Sócio-administrador	Não há	
***.504.709-**	Analista Técnico I	21802353000185	Responsável	Não há	99
			Sócio-administrador	Não há	
		80565922000185	Responsável	Não há	único proprietário

Fonte: Consulta ao Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas da Receita Federal

Verificou-se ainda as seguintes situações de vínculos:

- a) a empregada de CPF ***.733.371-**, está registrada como contadora no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Fundação Educacional, Tecnológica e Cultural Da Amazônia – Funtec, CNPJ 04.362.060/0001-05;
- b) o empregado de CPF ***.763.978-**, está registrado como contador no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica das seguintes empresas:

Quadro 2 - Empregado em atividade no Sebrae/RO e simultaneamente registrado como contador de outras empresas e entidades

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	SITUAÇÃO
00112036000167	Die Mon Industria De Calçados Ltda.	ATIVA
00917881000100	All Master Assessoria Empresarial Ltda – ME	ATIVA
01589863000109	Elisabete Nascimento Rezende – ME	ATIVA
01718148000129	Fruteirão Da Serra Ltda.	ATIVA
01745445000163	Conti Comunicacão Ltda – ME	ATIVA
01797591000132	Pedro Celso Schuch – ME	ATIVA
01804406000190	Magnus E Rodrigues Ltda.	ATIVA
02085102000182	Rede Latino Americana Comércio, Importação e Exportação Ltda. – ME	ATIVA
02105379000120	Madeireira Campina Ltda. – ME	ATIVA
02143257000128	Laerte Carlos Boelhouwer & Cia Ltda – ME	ATIVA
02219937000188	Seven Point Som & Films Ltda. – ME	ATIVA
02401182000138	Alaides De Souza Moura – ME	ATIVA
02441399000171	Saneobras - Engenharia Ltda. – ME	ATIVA
02559099000191	João Carlito Alves Bastos Filho – ME	ATIVA
02615143000133	Nascimento & Rezende Comércio De Combustível Ltda. – ME	ATIVA
02633240000159	Marinilda Morschel – EPP	ATIVA
02633240000230	Marinilda Morschel – EPP	Ativa
02678893000154	Abastecedora de Combustíveis Porto Batistense Ltda.	Ativa
02729779000106	G.L. Materiais de Construção e Serraria Ltda. – ME	Ativa
02761793000197	Blanco e Specht Ltda. – ME	Ativa
02833535000179	Impacto - Servicos e Traduções Ltda. – ME	Ativa
02922188000150	Paróquia Evangélica de Confissão Luterana Espírito Santo	Ativa
02938698000116	Mini Mercado Superbem Ltda. – EPP	Ativa
02985890000163	Jacira Emiliano dos Santos – ME	Ativa
02987206000182	João Clelio Padilha – ME	Ativa
02995351000105	Ester Nascimento da Trindade – ME	Ativa
03019037000150	Rosemeri Venâncio – EPP	Ativa
03019054000197	Nível A Consultoria e Representações Ltda. – ME	Ativa

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	SITUAÇÃO
03070589000192	Atacado 91 - Comércio Atacadista de Produtos para Restaurante Ltda. – ME	Ativa
03257005000192	Francisco Heitor Urnauer – ME	Ativa
03260770000161	S. A. M. Pinturas e Limpezas Ltda. – ME	Ativa
03385831000117	3l's Miniaturas - Indústria e Comércio Ltda. – ME	Ativa
03510125000150	Evandro Lover Schmidt – ME	Ativa
03543144000182	Jorge Luis Bahlis Sanches – ME	Ativa
07911291000119	Comunidade Evangélica de Confissão Luterana em São Luís	Ativa
74749383000131	Gilberto Batista dos Santos – ME	Ativa
88896584000176	Famasul Comércio Importação e Exportação Ltda. – ME	Ativa
89366777000188	Cláudio R. da Silva Mercearia – ME	Ativa
94771326000166	J.M. Empreendimentos e Serviços Ltda. – ME	Ativa
94906294000169	Comércio de Auto Pecas Salazar Ltda. – EPP	Ativa
94977691000121	MC Indústria de Luminária e Comércio de Lâmpadas Ltda. – ME	Ativa
97033633000138	Isaias F. da Silva – ME	Ativa
97078380000119	Judite da Silva – ME	Ativa
97360622000162	Construserra Comércio de Materiais de Construção Ltda. – ME	Ativa

Fonte: Consulta ao Cadastro de Pessoas Físicas e Jurídicas da Receita Federal

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, declara em seu art. 117, inciso X, que ao servidor é proibido participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário. O art. 143 da Lei nº 8.112/90 determina que a autoridade ao tomar ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao servidor ampla defesa. A participação de servidores como administradores ou gerentes de sociedades privadas é uma infração considerada extremamente grave pelo Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, implicando na penalidade de demissão.

Ainda que os referidos normativos não sejam aplicáveis diretamente às entidades paraestatais, sua linha orientativa deve ser observada pelas entidades do Sistema “S”, visto que trata de obediência a princípios constitucionais, em especial o da imparcialidade, que demanda imparcialidade para gestão da coisa pública e busca do interesse público. Esta imparcialidade pode ser comprometida caso o empregado dedique-se a outra atividade de interesse particular. Ressalta-se ainda o risco de atuação concorrencial, antagônica ou passível de benefícios ou favoritismos frente à Unidade, situação que corresponde a conflito de interesses.

Considerando que uma pessoa que compõe o quadro societário de uma empresa na condição de administradora, responsável, sócio-administrador ou que possui uma participação societária igual ou superior a 50%, ela necessitará participar na tomada de decisões diárias e nas ações a serem realizadas pela empresa. O que gera um risco de prejuízos ao cumprimento integral da jornada de trabalho pelo empregado junto ao Sebrae/RO, uma vez que a atividade empresarial exige elevada dedicação.

O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que uma pessoa que possui uma carga horária próxima a 80 horas semanais não atende ao princípio da razoabilidade, tendo em vista que tal situação afetaria a saúde do trabalhador e retiraria dele os direitos constitucionais de descanso, lazer e convívio familiar.

A ausência de atos normativos internos que regulamentem a situação dos empregados quanto a outros vínculos representa risco à Unidade quanto ao cumprimento efetivo da jornada de trabalho, à diminuição da produtividade ou, ainda, ao conflito de interesses entre a pessoa jurídica do empregado com a Sebrae/RO.

Por meio da Carta Direx nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

"Com relação a tal registro, argumentamos que não há nenhuma lei que vede a prática de empregados do Sebrae/RO terem vínculo com outras pessoas jurídicas, nem mesmo na condição de sócios, de forma que nunca foi preocupação dessa Diretoria a investigação acerca de tal situação, principalmente por se tratar de entidade que incentiva o empreendedorismo.

A fiscalização que há é no sentido de que o contrato de trabalho seja cumprido na sua integralidade, o que inclui o cumprimento da jornada de trabalho devidamente registrado através de ponto eletrônico em todas as suas unidades físicas, incluindo unidades regionais e pontos de atendimento. Relembra-se aqui novamente que os empregados do Sebrae/RO são regidos pela CLT, não sendo aplicável, portanto, a Lei 8.112/90, como bem reconhece o relatório.

[...]

Ressaltamos que há sim o cuidado pela Diretoria para que não haja conflito de interesses, o que é prevenido através da proibição expressa de que eventuais empresas com as quais os empregados tenham vínculo, mantenham qualquer relação comercial com o Sebrae/RO, tanto que os fornecedores assinam declaração neste sentido a cada contratação realizada em qualquer uma das formas utilizadas pelo Sebrae/RO (dispensa, inexigibilidade, SGC, SEBRAETEC e licitações). Adicionalmente, esclarecemos que no final de 2015 solicitamos que cada empregado apresentasse declaração sobre as empresas que ele ou seus parentes até 2º grau tem participação, que foi arquivada na pasta funcional. Com estas declarações a UGP elaborou uma listagem das empresas citadas e com base nesta listagem realizamos a verificação no cadastro de fornecedores. À época não foi encontrada nenhuma delas como empresa ativa em nossos sistemas de contratação e pagamento.

Em relação ao caso específico do Chefe de Gabinete do CDE, o mesmo informou que é sócio da Sociedade de Advogados, atualmente nominada "ALVES E ROCHA ADVOGADOS ASSOCIADOS", com inscrição na OAB/RO sob o n. 022/13 e com inscrição no CNPJ sob o n. 03.496.728/0001-44, e que exerce nos termos da Cláusula Sétima, da Quarta Alteração Contratual, a gerência. Salvo melhor interpretação essa condição de sócio e de sócio gerente não resulta em conflito de interesse, tampouco descumprimento de jornada de trabalho.

No desempenho do cargo à frente da Chefia de Gabinete do CDE, desde a contratação, fato ocorrido em 06 de novembro de 2015, até a presente data, o colaborador executa com dedicação e profissionalismo as tarefas inseridas nas Normas traçadas pelo Sebrae/Nacional e pelo Sebrae/Rondônia, além da legislação trabalhista.

De mais a mais, a tese de descumprimento de jornada não prospera, permissa vénia, eis que hoje, por conta da rede de computadores, que auxilia, sobremaneira na troca de dados e mensagens o trabalhador pode executar, com perfeição e celeridade as tarefas de sua competência, por exemplo, de sua casa. Esse trabalho à distância é adotado, com sucesso no Tribunal Superior do Trabalho (e por quase todos os Tribunais

Regionais do Trabalho), valendo pontuar que na Corte Superior do Trabalho o índice de servidores que exercem seu ofício em casa é de quase 50%.

Assim, conclui o Chefe de Gabinete do CDE que no desempenho de suas tarefas, não resulta em conflito de interesses ou descumprimento de jornada.

*Quanto ao vínculo do empregado CPF ***.070.048-** junto à pessoa jurídica do Sebrae/SP; O colaborador informou que em 12/05/2014 foi desligado daquele Sebrae e no dia 03/06/2014 foi solicitado a alteração do contador pelo Sebrae/SP, conforme cópia do ato alterador anexo VIII. Referente aos demais vínculos do mesmo empregado informados na alínea (c), deve ter ocorrido algum equívoco, pois ele reitera que não existem os vínculos informados. O empregado atuou como contador empregado no período de 11/1998 a 05/2014, mantendo vínculo exclusivo com o empregador Sebrae/SP.”*

Concordamos com a assertiva do gestor no sentido de que não há lei que vede a existência de vínculos de empregados do Sebrae/RO com outras pessoas jurídicas, bem como no sentido de que a administração deve zelar para garantir o cumprimento do contrato de trabalho e da jornada.

Ressalta-se que nos exames realizados nas pastas funcionais não foi evidenciada a declaração citada pelo gestor, acerca de participação em empresas por parte dos empregados ou de seus parentes. Diferentemente da informação ora apresentada, em resposta à solicitação de auditoria nº 201601879/01, o gestor informou que tal procedimento é realizado apenas por ocasião da admissão, informação confirmada pela gerente da UGP, em entrevista.

Ao mesmo tempo em que o gestor informa que fiscaliza o cumprimento da jornada, alega que o descumprimento não deve ser considerado, tendo em vista a possibilidade, proporcionada pela rede de computadores, de o trabalhador executar suas tarefas de casa, exemplifica e cita o Tribunal Superior do Trabalho. Sem discordar dessa possibilidade, ressalta-se que tal prática, em geral, precisa de regulamentação prévia e as atividades devem ter por base indicadores de produtividade, de modo que as atividades realizadas por meio do trabalho à distância, devem apresentar níveis de produtividade superiores aos apresentados e medidos no local de trabalho. Com base nos exames realizados e nas normas disponibilizadas, não se identificou regulamentação nesse sentido no Sebrae/RO. Portanto, se tal prática estiver ocorrendo não tem amparo normativo.

Quanto ao empregado de CPF ***.070.048-**, a documentação apresentada evidencia a solicitação de alteração junto à Receita Federal. Quanto à alínea “c”, da Solicitação de Auditoria nº 201601879/08, de fato houve um equívoco ao se repetir o CPF ***.070.048-**, quando o correto é o CPF nº ***.763.978-**, conforme corrigido e transformado na alínea “b” deste item.

Em relação ao conteúdo do relatório Preliminar encaminhado ao gestor por meio do Ofício nº 16.288/2016/CGU-Regional/RO/CGU-PR, de 22 de setembro de 2016, o gestor apresentou, por meio da Carta DIREX nº 233/2016, de 30 de setembro de 2016, as seguintes manifestações adicionais:

“Com relação a tal item, o Controle Interno, após análise, argumenta que não teria sido evidenciada a declaração dos empregados sobre empresas que ele ou seus parentes até 2º grau tem participação.

Entretanto, referido documento sempre esteve em cada uma das pastas funcionais apresentadas à auditoria, cujo teor se reflete abaixo:

[...J”

Neste ponto, o gestor apresenta uma imagem contendo a declaração de um empregado. O gestor reitera que a referida declaração passou a ser exigida no final do ano de 2015, existindo orientação no sentido de adotar o procedimento anualmente, objetivando manter as informações sempre atualizadas.

Informou ainda que:

"Ademais, como já informado anteriormente, é exigida também dos fornecedores uma declaração a cada contratação da mesma inexistência de vínculo, seja a partir de cláusula no próprio contrato, seja através de documento à parte. Tudo isso é feito justamente no afã de prevenir qualquer conflito de interesses, bem como qualquer possibilidade de favorecimento, tudo em respeito ao princípio da moralidade.

[...]

Quanto ao trabalho em casa, esclarecemos que não há essa prática no âmbito do Sebrae/RO e que tal possibilidade somente foi trazida em linha argumentativa.

Com relação às recomendações trazidas pelo Controle Interno neste ponto, temos a esclarecer:

'Recomendação 1: Avaliar a ocorrência de comprometimento da jornada de trabalho, junto ao Sebrae/RO, dos empregados relacionados no campo fato desta constatação, bem como, a existência de conflito de interesses.'

A avaliação do comprometimento da jornada de trabalho junto ao Sebrae/RO é feita a partir de um rígido controle de jornada, através de ponto eletrônico com utilização biométrica.

Quanto à possibilidade de conflitos de interesses, entendemos que os mecanismos existentes são suficientes (declaração anual dos empregados e dos próprios fornecedores a cada contratação) para o controle, sem prejuízo de constantes aprimoramentos.

'Recomendação 2:

Elaborar normativo que regulamente as possibilidades de vincular dos empregados do Sebrae/RO a outras pessoas jurídicas.'

Primeiramente, esclarecemos que o assunto já vem tratado no Código de Ética do Sebrae/RO, em especial os artigos 4º e 5º, com destaque para o 5º:

Art. 5.º Todos os conselheiros, diretores, empregados e demais colaboradores deverão exercer suas atividades escolhendo sempre a melhor e mais viável alternativa para o bem comum e para o SEBRAE/RO, protegendo a reputação da Organização de quaisquer conflitos de interesse, sendo vedado:

I exercer atividade profissional que gere conflito de interesses com as atividades exercidas no SEBRAE/RO, ou incompatível com o horário de trabalho;

II utilizar-se do cargo ou da função com a finalidade de obter favores pessoais ou profissionais para si ou para outrem;

(...)'

[...]

Ainda com relação ao vínculo de funcionários do Sebrae/RO com empresas em exercício, evidenciamos o desvinculo (sic) do Diretor Administrativo e Financeiro em exercício através das documentações (Contrato Particular de Compra e Venda, Certidão de Baixa de Firmas, Certidão de Regularidade Profissional e Carta de Solicitação para cancelamento de escritório individual), a mesma encontra no ANEXO VI da mídia DVD/ROM."

Com relação às demais recomendações o gestor entende como desnecessárias tendo em vista os procedimentos já mencionados, quais sejam: exigência de declaração do empregado no ato da contratação e anualmente; declaração fornecidas pelos fornecedores de bens e serviços de que não há vínculo entre os dirigentes da contratada e empregados ou dirigentes do Sebrae/RO, bem como cláusula nos respectivos contratos celebrados; e dispositivo existente no código de ética, conforme transcrição.

Importante mencionar que, à exceção da declaração exigida dos fornecedores, os demais procedimentos parecem não estar plenamente internalizados no âmbito da entidade, tendo em vista que foi informado tanto por escrito, conforme já registrado neste relatório, quanto em entrevista realizada entre membros da equipe de auditoria e a gestora da Unidade de Gestão de Pessoas – UGP que a verificação de outros vínculos era realizada somente por ocasião da contratação. Ademais, embora a entidade reafirme a exigência da referida declaração de todos os empregados, na ocasião da contratação e anualmente, em parte das pastas funcionais selecionadas para exame não foi evidenciado o mencionado documento. Há, portanto, necessidade de aprimoramento dos controles internos no sentido de sistematizar os procedimentos informados com vistas a identificar vínculos de empregados a outras empresas ou entidades, bem como, eventuais conflitos de interesses. Dessa forma foi emitida Nota de Auditoria com recomendação nesse sentido.

Importante frisar que o empregado de CPF ***.763.978-**, apresentou documentos que comprovam a venda do escritório de contabilidade, Certidão de Baixa de Firmas da Prefeitura de Novo Hamburgo, e a Solicitação para cancelamento de escritório individual junto ao Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Ressaltando-se, contudo, que neste último documento não consta atesto de recebimento no referido Conselho. Ademais, em nova consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica da Receita federal, constatou-se que grande maioria das empresas tem o referido empregado cadastrado como único contador.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Impropriedades identificadas em processo de apuração de responsabilidades

Fato

Por ocasião da auditoria anual de contas relativa ao exercício de 2013 foram identificadas irregularidades no Sebrae/RO que resultaram na emissão de recomendações, por meio do Relatório de Auditoria nº 201408191, objetivando a apuração de responsabilidades sobre os fatos apontados e, no caso de prejuízos, o resarcimento dos valores correspondentes aos cofres do Sebrae/RO.

Na análise do Plano de Providências Permanente da entidade, entre outras, foram analisadas as seguintes recomendações, que tratavam de situações que demandavam a apuração de responsabilidades e/ou resarcimento de recursos:

*Quadro – Recomendações pendentes de atendimento emitidas por meio Relatório de Auditoria nº
201408191*

ID ^a	Texto	Item do Relatório
135996	Recomenda-se ao Sebrae/RO que promova abertura de procedimento para apurar as responsabilidades por esses atos praticados;	3.1.1.1

ID ¹	Texto	Item do Relatório
136006	Que apure as responsabilidades de funcionários do Sebrae/RO envolvidos na irregularidade dessa contratação.	2.2.1.3
136022	Recomenda-se ao Sebrae/RO abrir procedimento administrativo para apuração dos valores pagos indevidamente com despesas consideradas inelegíveis, providenciado medidas necessárias para sua recomposição ao Sebrae/RO;	2.1.1.3
136023	Caso apurado o prejuízo, apurar a responsabilidade de dos funcionários envolvidos na situação constatada pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que esses funcionários agiram em desacordo com as normas do Sebrae e causaram prejuízos ao erário.	2.2.1.8
136027	Verificar a responsabilidade de todos os funcionários envolvidos na situação constatada pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que esses funcionários agiram em desacordo com as normas do Sebrae, conduziram o processo com irregularidades e causaram prejuízo ao erário.	2.2.1.10
136029	Verificar a responsabilidade de todos os empregados envolvidos no gerenciamento do SGC e SGCTec que deram causa em todas as irregularidades verificadas pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que esses empregados agiram em desacordo com as normas do Sebrae.	2.2.1.11
136040	Caso constatado prejuízo, apurar a responsabilidade dos funcionários envolvidos na situação constatada pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que esses funcionários agiram em desacordo com as normas do Sebrae.	2.2.1.17
136047	Verificar a responsabilidade de todos os funcionários envolvidos no procedimento analisado pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União, tendo em vista que esses funcionários agiram em desacordo com as normas do Sebrae.	2.3.1.5
136052	Que adote procedimentos administrativos a fim de averiguar a possível participação de funcionários do Sebrae/RO na manipulação de pesquisas de mercado.	2.2.1.19
136054	Tendo em vista as evidências de falsificação de documentos, adote procedimentos administrativos com o fito de apurar a responsabilidade dos funcionários do Sebrae/RO envolvidos nessas práticas.	2.2.1.20
136055	Que adote procedimentos administrativos a fim de averiguar a possível participação de funcionários do Sebrae/RO na manipulação de pesquisas de mercado.	2.2.1.20
136058	Promova abertura de procedimento para: apurar as responsabilidades decorrentes do prejuízo potencial causado ao Sebrae/RO.	2.2.1.15

¹ Número da recomendação atribuída pelo Sistema Monitor

Fonte: Sistema Monitor da CGU

Quanto à recomendação 135996, a administração discorda da recomendação da CGU, pois entende que restou evidenciada que a responsabilidade pelo fato apontado é dos ex-diretores, de CPF ***.204.809-**, ***.249.569-** e ***.107.080-** e que não há necessidade de ações ou procedimentos no âmbito administrativo, considerando que os referidos ex-diretores já foram desligados da entidade.

Quanto à recomendação 136022, a administração do Sebrae/RO discorda do posicionamento da CGU, recusando-se a adotar as medidas recomendadas.

No que se refere à recomendação 136040 (item 2.2.1.17 do Relatório nº 201408191), a entidade apresentou a Nota Técnica UGE 001/2015, a qual, em linhas gerais atesta que os serviços foram prestados. Adicionalmente, solicitou-se os relatórios de pesquisa apresentados pelo Instituto Fecomércio, os quais foram disponibilizados pelo Sebrae.

Com relação às demais recomendações, os interventores constituíram uma comissão de sindicância por meio da Portaria Interventores nº 006/2015, de 28 de janeiro de 2015, composta por quatro empregados do Sebrae/RO, para apurar as irregularidades apontadas pela CGU no Relatório de Auditoria de gestão nº 201408191. O prazo inicial para conclusão dos trabalhos era de 150 dias, o qual foi prorrogado por igual período

por meio da Portaria Interventores nº 071/2015. Os trabalhos da comissão sindicante tiveram início em 2 de fevereiro de 2015. Durante os trabalhos a Comissão examinou os documentos constantes nos processos de contratação que foram examinados pela equipe de auditoria da CGU quando da realização da auditoria de contas do exercício de 2013, bem como, convocaram os empregados do Sebrae que atuaram nas referidas contratações.

A seguir detalharemos as conclusões da Comissão Sindicante e as medidas adotadas pela Diretoria Executiva a partir delas, extraídas do Processo de Sindicância nº 046/2015, da Ata da 1ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, de 21 de novembro de 2015, e da Ata da 1ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, de 27 de outubro de 2015):

- a) Recomendação 136006 (item 2.2.1.3 do Relatório): o ponto registrado no relatório de auditoria diz respeito a:

"Irregularidades na contratação de serviços de consultoria em departamento de pessoal, caracterizadas por dispensa indevida de licitação, não utilização do Sistema de Gestão de Credenciados, não atendimento de recomendações da CGU e contratação de serviços típicos de empregados do SEBRAE/RO, que culminaram em indenização trabalhista no valor arbitrado de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais)."

A comissão designada pela Diretoria concluiu pela responsabilização exclusiva dos ex-diretores ***.204.809-**, ***.249.569-** e ***.107.080-**. Com base na conclusão da comissão, a Diretoria Executiva deliberou que as contratações da empresa já fazem parte dos inquéritos abertos em 2013 no Ministério Público do Estado de Rondônia – MPE/RO e em andamento. Dessa forma, com base nas informações apresentadas, a Diretoria Executiva considera que, no seu âmbito de atuação, as medidas necessárias já foram adotadas.

- b) Recomendação 136023 (item 2.2.1.8 do Relatório): A situação apontada pela CGU é o *"Pagamento por serviços não prestados em sua totalidade e descumprimento aos normativos do Sistema de Gestão de Credenciados- SGC."*. A Comissão concluiu que: i) houve prejuízo de R\$ 3.000,00, conforme apontado no Relatório de Auditoria; ii) os responsáveis foram os empregados de matrícula 119, 020 e 387, *"por não terem atentado para a correta evidenciação dos trabalhos realizados."* A Diretoria concordou com a Comissão de sindicância e determinou: a) a aplicação de penalidade de advertência aos empregados; b) o encaminhamento do processo para a área jurídica para abertura de processo administrativo/judicial com vistas ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente. Como se observa, o processo de apuração foi iniciado, porém não foi concluído, uma vez que os valores relativos ao prejuízo apurado não foram ressarcidos aos cofres do Sebrae.
- c) Recomendação 136027 (item 2.2.1.10 do Relatório): O registro trata de *"Irregularidades na contratação de consultoria de viabilidade de sistemas cooperativistas, caracterizadas por fuga ao devido procedimento licitatório, não observância dos normativos internos, pagamento antecipado e sobrepreço"*. A Comissão concluiu que: i) houve prejuízo; ii) os responsáveis foram os empregados de matrícula 119, 020 e 387. Contudo, a Diretoria Executiva informa na ata que as informações apresentadas pelas empresas precisariam ser verificadas pela auditoria interna para definição do valor. A Diretoria Executiva determinou: a) a aplicação de penalidade de advertência aos empregados; b) o encaminhamento do processo para a auditoria interna visando apurar o valor pago indevidamente e que deve ser objeto de ressarcimento; c) após apuração

pela auditoria interna, encaminhar o processo à área jurídica para abertura de processo administrativo/judicial com vistas ao ressarcimento dos valores. Conforme exposto, identificou os responsáveis pelo dano causado, contudo eximiu-os da responsabilidade do ressarcimento aplicando-lhes apenas a penalidade de advertência. Ademais, o gestor não apresentou o demonstrativo da apuração do valor pago indevidamente. Importante registrar que os empregados apontados como responsáveis pela Comissão são os responsabilizados pelo fato que deu origem à recomendação 136023 (item 2.2.1.8 do Relatório).

- d) Recomendação 136029 (item 2.2.1.11 do Relatório): O registro no relatório de auditoria trata de “*Irregularidades nas contratações via SGC, especificamente quanto à: contratação de consultoria sem observância dos normativos legais e com burla ao SGC - Sistema de Gestão de Credenciados; contratação irregular de empresas de consultoria cujos sócios tem vínculo de parentesco com Dirigente e/ou empregado do SEBRAE/RO.*” A Comissão concluiu que foram responsáveis pela situação identificada os Diretores, em virtude da manutenção das empresas credenciadas mesmo após a identificação de irregularidades pelos órgãos de controle, e como corresponsáveis o gerente da Unidade de Gestão de Pessoas – UGP (matrícula 000382) e o gerente da Unidade de Inovação Tecnológica - UIT à época (matrícula 000333). A Diretoria Executiva concordou com posicionamento da comissão somente com relação à responsabilização dos diretores, uma vez que, segundo a Ata, os relatórios de auditoria e acórdãos do TCU não eram levados ao conhecimento dos gerentes. Nesse caso, o gestor externou no conjunto de sua manifestação que as medidas objetivando a responsabilização dos ex-diretores não são de sua competência.
- e) Recomendação 136047 (item 2.3.1.5 do Relatório): A situação apontada é a “*Omissão de exigências em Edital de Credenciamento possibilitando a contratação de empresas recém-criadas e/ou criadas na data do certame para execução de contratos que somados suplantam R\$ 500 mil reais.*” A Comissão concluiu que os responsáveis pelo credenciamento de empresas em desacordo com o Edital 001/2013 foram os empregados de matrícula 503 e 394. A Diretoria Executiva concordou com posicionamento da comissão e determinou: a) a aplicação de penalidade de advertência aos empregados; b) que a auditoria interna analisasse os pagamentos à empresa Rafael Paes de Barros, objetivando verificar a ocorrência de valores pagos indevidamente e, caso constatado, que o processo fosse encaminhado à área jurídica; c) à área de Suporte Operacional que informasse a situação das empresas e profissionais credenciados pelo Edital 001/2013 no Sistema de Credenciamento do Programa Negócio a Negócio.
- f) Recomendação 136052 (item 2.2.1.19 do Relatório): a situação apontada trata de “*Irregularidades na condução de pesquisas de preço para determinação do valor de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos, mormente pela realização de cotações com empresas interligadas.*” A Comissão concluiu que os responsáveis pela situação apontada foram os empregados de matrícula 119, 020, 387, 128, 333, 300000014 e 447. Na deliberação da Diretoria foi registrado que o empregado de matrícula 447 já havia falecido e que não havia elementos suficientes para responsabilizar os empregados de matrículas 128 e 333. Com isso, a Diretoria decidiu pela aplicação de advertência aos empregados de matrícula 119, 020, 387 e 30000014.
- g) Recomendações 136054 e 136055 (item 2.2.1.20 do Relatório): O fato apontado é a “*Manipulação nos processos de dispensa de licitação para contratação de bens e serviços, notadamente pela inserção de propostas inidôneas.*” Sobre a responsabilidade sobre os atos praticados, a Comissão concluiu: i) Pelas irregularidades nas dispensas de licitação para aquisição de confecções em

tecido, os empregados de matrícula 300000014, 447, 387, 020 e 119; ii) Processo de contratação de empresas para recrutamento e seleção de pessoas e consultores, os empregados de matrícula 081 e 447; iii) Processos de contratação de serviços de VT e publicidade, os empregados de matrícula 300000014, 450 e 447; e iv) Irregularidades na contratação de empresa para realizar perfuração de poços tubulares, os empregados de matrícula 387, 020 e 119. A Diretoria deliberou pela aplicação de pena de advertência aos empregados de matrículas 119, 020, 387 e 30000014, “*devido a procedimentos inadequados de pesquisa de preço para aquisição de bens e serviços*” e registrou que o empregado de matrícula 447 já havia falecido e que os empregados de matrícula 081 e 450 já haviam recebido sua penalidade pois deixaram a função de gerentes.

- h) Recomendação 136058 (item 2.2.1.15 do Relatório): a situação evidenciada trata de “*Pagamento de serviços sem o devido cumprimento da totalidade do objeto do contrato.*” A Comissão concluiu houve prejuízo potencial causado ao Sebrae/RO por serviços pagos e não executados, indicando como responsáveis os empregados de matrícula 119, 020 e 387. Na deliberação da Diretoria foi registrada a concordância com a comissão quanto aos empregados responsabilizados, bem como que o prejuízo foi sanado, “*pois a empresa foi notificada e executou as matérias jornalísticas faltantes, deixando desta forma de haver prejuízo efetivo para o SEBRAE/RO.*” A Diretoria Executiva, em virtude da apuração, aplicou pena de advertência aos empregados de matrícula 119, 020 e 387. Ressalta-se que: a) Nos documentos apresentados, não constam os documentos que comprovem a notificação da empresa e realização dos serviços faltantes; b) A realização dos serviços (matérias jornalísticas) deveriam ser realizadas durante a execução do projeto Tempo de Empreender Bananicultor e Abacaxicultor, objetivando registrar como transcorreu sua realização. Portanto, a execução das matérias jornalísticas executadas posteriormente (após a conclusão das etapas do projeto), não faz sentido e não elimina o prejuízo causado.

A partir das informações colhidas do Processo de Sindicância nº 46/2015, da Ata da 1ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, de 21 de novembro de 2015, e da Ata da 1ª Reunião Extraordinária da Diretoria Executiva, de 27 de outubro de 2015, evidencia-se que:

I - Foi instaurado um processo de sindicância, a partir do qual a direção do Sebrae decidiu acerca da aplicação ou não de penalidade.

O fato de o Sebrae/RO não dispor de norma específica para abertura de procedimento administrativo (sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar - PAD) para apuração de eventuais disfunções cometidas pelos seus empregados, não exime a entidade de fazê-lo com base nos princípios constitucionais insertos no nosso ordenamento jurídico, como por exemplo, da moralidade administrativa, impessoalidade e legalidade, e consagrados no art. 37, caput, CF/88.

Com base na doutrina brasileira e legislação esparsa, é possível categorizar os empregados da referida unidade como agentes públicos por tratarem da ‘*res publica*’ e que envolve o gerenciamento de valores e verbas pública. Assim, por determinação legal, tais empregados e gestores da entidade para fim de responsabilização, são em última análise, agentes públicos, consoante ditame legal, lei nº 8.429/92:

“*Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior*”.

Vencida essa premissa, o próximo passo é saber qual norma se aplica, mesmo que de forma analógica, para abertura do procedimento correcional, pois a CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) não é rica em detalhes quanto à aplicação de sindicância e PAD nos casos de cometimentos de faltas pelos empregados.

Contudo, pela falta de norma interna, é possível, pela analogia, utilizar-se de normas administrativas, mormente, a Lei 8.112/90 e Lei 9.784/99, que regem melhor a situação ora analisada. Dessa feita, como houve notícia de infração funcional, com base nas constatações desta Controladoria-Geral, é dever do gestor da unidade instaurar um processo administrativo para apurar as irregularidades apontadas, bem como a extensão do dano causado, conforme estabelece o artigo 148 da Lei 8.112/90: “*Art. 148. O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido*”.

Com base em outros princípios, desta feita de ordem legal, ainda podem ser apontados como norteadores da efetivação do poder disciplinar, como o princípio do “interesse público” previsto no art. 2º da Lei nº 9.784/99. Há também norma expressa quanto a obrigatoriedade, na Lei 8.112/90: “*Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa*”.

Todavia, houve abertura de sindicância, ao nosso sentir, de maneira equivocada, para apurar irregularidades, onde já se tinha a autoria e materialidade do dano, o qual ensejava abertura de PAD ou equivalente, como o Processo Administrativo de Responsabilização - PAR nas empresas estatais de direito privado. A sindicância é utilizada para apurar, quando não se sabe ainda, autoria e materialidade, conforme supedâneo legal do art. 143, Lei 8.112/90. E no caso em apreço, já se tinha de forma robusta tais elementos para abertura de processo disciplinar, o que não foi feito no caso concreto, foi aberto uma sindicância meramente investigativa, o que pode ser corroborado pelos termos utilizados: “**ATA DE ESCLARECIMENTO PROCESSO 46/2015**”. Mais uma vez, a Lei 8.112/90 ajudará a consolidar os argumentos expendidos até agora: “*Art. 154. Os autos da sindicância integrarão o processo disciplinar, como peça informativa da instrução*”.

Forçoso concluir que não houve a abertura do procedimento adequado diante das gravidades apontadas. Nesse caso o gestor deixou de adotar o procedimento mais pertinente ao caso concreto.

II - Não foi observado o princípio do contraditório e da ampla defesa, mediante a comunicação e abertura de prazo para tal fim;

Além da utilização de instrumento inadequado para apuração do ocorrido, o gestor cometeu uma ilegalidade, que de sobremaneira feriu princípios e direitos fundamentais basilares do nosso ordenamento jurídico, mormente, a Constituição Cidadã, que os resguarda de forma pétrea. Não bastou utilizar-se de procedimento inadequado, foi além o gestor, de forma ilegal e inconstitucional aplicou-se penas aos empregados sem as garantias previstas a todos os cidadãos, quais sejam: “*Art. 5º LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*” (Original sem grifo). Tal garantia é repetida, ou melhor, reforçada, na Lei 8.112/90: “*Art. 153. O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito*”;

(Original sem grifo).

O que se verifica, no caso, é que os empregados foram convidados para serem entrevistados apenas, e ao fim, penalizados de forma ilegal/inconstitucional pelo gestor.

Essa conduta deve ser evitada, visto colidir com as regras mais básicas de um Estado Democrático de Direito. Por consequência, o suposto ato de punição está inquinado de vício, bem como, o próprio procedimento adotado, assim o gestor deverá de ofício anulá-lo e proceder de forma escorreita, abrindo-se o devido processo administrativo e observando os princípios ora referidos. É o que preleciona o parecer abaixo:

“Assim, não pode a Administração Pública, na qualidade de empregadora, “perdoar” faltas funcionais praticadas por seus empregados públicos, quando se sabe que o patrimônio e os interesses passíveis de ser atingidos em tais situações não são apenas privados, mas também públicos. (Parecer nº 295/2007/ASJUR/CGU-PR)”.

A lei geral do processo administrativo, Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, impõe ao gestor o dever, não uma faculdade, de anulação dos atos acobertados de vícios, conforme dispositivo a seguir transcrito: *“Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”*. Inclusive há súmulas do Supremo Tribunal Federal – STF no mesmo sentido:

Súmula 473: “a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

Súmula 346: “a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos”.

III - A pena de advertência foi aplicada indistintamente a todos os responsáveis, não havendo gradação de acordo com a infração ou ilícito praticado;

IV - Com relação às recomendações 136054 e 136055 (item 2.2.1.20 do Relatório): A Diretoria aplicou a pena de advertência aos empregados de matrículas 119, 020, 387 e 30000014, e registrou em ata que os empregados de matrícula 081 e 450 já haviam recebido sua penalidade pois deixaram a função de gerentes. Importante destacar que a perda de cargo não configura, necessariamente, uma penalidade, principalmente quando a situação se reveste de gravidade, configurando não apenas um descumprimento de normas, mas uma conduta deliberada como registrado no relatório de auditoria. Ademais é importante registrar a inobservância ao princípio da isonomia, pois embora tenha sido apurada pela comissão a responsabilidade dos empregados mencionados, o tratamento, ou seja, a aplicação da penalidade foi diferenciada.

A legislação pátria, no que se refere à responsabilização dos agentes públicos, estabelece gradação quanto à pena a ser aplicada em relação a conduta cometida. A própria CLT estabelece, assim como também os costumes e a jurisprudência trabalhista. Cumpre listar três espécies de penas passíveis de serem impostas pela administração ao faltoso que é regido por esse regime jurídico, aplicadas pela maioria das empresas estatais nos procedimentos disciplinares: a) advertência (verbal ou escrita); b) suspensão; e c) dispensa com justa causa.

É importante ressaltar, há que se observar a gradação e a proporcionalidade na aplicação dessas penalidades – o empregador deverá punir as faltas mais leves com as penas mais brandas, e as faltas mais graves com penas mais severas.

Diante das recomendações da equipe de auditoria e o que foi apurado nas condutas dos empregados (pela sindicância realizada), não é razoável a aplicação da pena de advertência a todos os empregados indistintamente, sem a devida gradação, pois seria igualmente injusta uma pena grave para uma conduta leve, e uma pena leve para uma conduta grave.

Destaca-se também, que alguns empregados teve a conduta, tida como inadequada, reiterada em mais de uma constatação, a exemplo, dos empregados **matrícula 387** (itens 2.2.1.8, 2.2.1.10, 2.2.1.19 e 2.2.1.20); **matrícula 119** (itens 2.2.1.8, 2.2.1.10, 2.2.1.15, 2.2.1.19 e 2.2.1.20) e **matrícula 0020** (2.2.1.8, 2.2.1.10, 2.2.1.15, 2.2.1.19 e 2.2.1.20), assim, não se configura razoável uma pena uniforme para todos os empregados.

Ademais, cumpre salientar, que o devido procedimento administrativo, no caso aplicável à espécie, o Procedimento Administrativo de Responsabilização, aplicável às empresas estatais de direito privado, ou outro semelhante, é indicado para apurar possíveis atos ímparobos cometidos pelos empregados, com a devida ampla defesa e contraditório, tendo em vista que a sindicância realizada comprovou a autoria e materialidade de cada empregado, conforme transcreto a seguir:

Empregado: matrícula 0020

Conduta: Realizar procedimentos de contratação e de gestão de contratos em desacordo com as normas e procedimentos do SEBRAE Rondônia, ocasionando pagamentos sem a totalidade dos serviços previstos.

Empregado: matrícula 387

Conduta: Deixar de atuar previamente estando na condição de gerente para evitar a prática de atos administrativos em desacordo com as normas e procedimentos do Sebrae em Rondônia, incorrendo em conduta culposa pela falta de suporte administrativo nas irregularidades práticas constatadas no relatório da CGU.

Empregado: matrícula 119

Conduta: Contribuir para pagamento indevido por serviços não executados em sua totalidade. Irregularidade na contratação de empresa para realizar a perfuração de poços tabulares.

Empregado: matrícula 503

Conduta: Credenciamento de empresas em desconformidade com o Edital nº 001/2013.

Empregado: matrícula 394

Conduta: Credenciamento de empresas em desconformidade com o Edital nº 001/2013.

Empregado: matrícula 30000014

Conduta: Contribuir para irregularidades nos procedimentos de pesquisa de preço para aquisição de bens e serviços. Contribuir para irregularidades nos processos de aquisição e contratação de serviços por dispensa de licitação e sua responsabilização em apontamentos anteriores. Irregularidades nas dispensas de licitação para aquisição de confecção em tecido e, contratação de serviços de VT e Publicidade.

Empregado: matrícula 128

Conduta: Deixou de atuar previamente, estando na condição de Gestora SEBRATEC, no caso da contratação da empresa M&M antes do término do processo de credenciamento no SGCTEC.

Empregado: matrícula 336

Conduta: Contratação da empresa M&M antes do término do processo de credenciamento no SGCTEC.

Dessa forma, deverá ser apurada a conduta sob ponto de vista funcional/administrativa e cível, com possíveis encaminhamento ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Em caso, de anulação das penalidades, tendo em vista que não foram observados os princípios da ampla defesa e contraditório, a documentação probatória, quanto aos responsáveis e condutas poderão ser utilizados como peça informativa no Processo Administrativo de Responsabilização.

V - Nos casos de prejuízo, à exceção da situação relacionada à recomendação 136023 (item 2.2.1.8 do Relatório), não foi apurado o valor do dano causado, como também os danos não foram imputados aos agentes que lhes deram causa;

Com relação aos prejuízos causados, deve ser apurado o dano e a extensão do dano, o que poderá ser realizado dentro do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR – para que seja resarcido aos cofres da entidade, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União:

"TCU, Tomada de Contas nº 450.131/96-3, Relatório: "No caso em exame, os fatos são estes: os agentes públicos receberam alguns objetos integrantes do patrimônio da entidade e deles passaram recibo. Este documento constitui termo de responsabilidade. Os objetos foram sub-repticiamente subtraídos das salas da repartição por terceiro desconhecido. A autoria do ilícito não foi descoberta pelo procedimento legal específico. Com fundamento nesses fatos, entende o Ministério Público que os elementos apresentados são insuficientes para precisar, adequadamente, a responsabilidade da autoridade administrativa."

Voto: Deverão ressarcir o Erário aqueles que, dolosa ou culposamente, derem causa a prejuízo ao patrimônio público. No caso vertente, conforme bem assinalado pelo representante do 'Parquet', tal hipótese não restou configurada nos autos. O 'Termo de Responsabilidade' somente obrigará o respectivo signatário a responder subsidiariamente pelo desvio do bem sob sua guarda caso se comprove que sua conduta contribuiu para o desaparecimento do mesmo".

Ressalte-se que a responsabilidade civil não tem índole punitiva, mas sim patrimonial e indenizatória. Refere-se à reparação material do dano causado pelo agente, que poderá ser promovida mediante ação judicial específica, tomada de contas especial ou mesmo por Termo Circunstaciado Administrativo, nos termos da Instrução Normativa CGU nº 4, de 17 de fevereiro de 2009, no que se refere a extravio ou dano culposos que impliquem em prejuízo de pequeno valor, instrumento esse que se reputa plenamente passível de adoção pelas empresas estatais.

Causa

Ausência de Normativos internos que definam os procedimentos a serem adotados para apuração de ilícitos cometidos por colaboradores da entidade, bem como sobre a condução dos processos administrativos disciplinares.

Os gestores deixaram de submeter a situação identificada ao Sebrae Nacional que, de acordo com o Estatuto, exerce a função de correição no âmbito do Sistema Sebrae.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta Direx nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

"Inicialmente, importante tecermos esclarecimentos quanto a alguns dos apontamentos feitos nas letras "a" a "h" do registro em tela:

Com relação à Recomendação 136023, informamos que foi proposta medida judicial com vistas ao recebimento do valor tido como pago indevidamente, que tramita sob o n. 7033300-80.2016.8.22.0001, de sorte que a solução depende do andamento do referido processo judicial; e da mesma forma com relação à Recomendação 136027, cuja definição aguarda o deslinde do processo Número 7035484-09.2016.8.22.0001, cópias dos andamentos dos processos anexos.

Com relação à Recomendação 136058, foi realizada uma compensação pelo fornecedor que realizou matérias posteriores sem a cobrança da prestação de serviço.

Quanto às penalidades aplicadas aos empregados, esclarecemos que não há dispositivo legal algum que obrigue à abertura de processo administrativo disciplinar para a aplicação de qualquer penalidade aos empregados do Sebrae/RO. Tratando-se de relação celetista e o poder disciplinar está contido na subordinação que o empregado deve ao empregador, cabendo ao empregador tomar as decisões que entender devidas a esse poder, desde que, por óbvio não infrinjam a legislação. O empregador nestes casos, trata-se de instância única, sendo que as suas decisões não são contestáveis no âmbito extrajudicial. Acaso o empregado esteja descontente com a punição, o seu direito ao devido processo legal e ampla defesa será exercido na Justiça do Trabalho, onde poderá exigir do empregador a prova dos fatos que tenham ensejado a punição, bem como apresentar suas razões de defesa.

E, por outro lado, ainda que haja a abertura de processo administrativo, com inúmeras formalidades, e oportunidade de defesa, poderá o empregador questionar a penalidade na Justiça Obreira, que tem inclusive o poder de adentrar ao próprio mérito da punição, não ficando restrita a aspectos formais, como acontece com relação a servidores regidos pela Lei 8.112/90.

Destaque-se, que nos casos aqui tratados, o Sebrae teve o cuidado de investigar melhor os fatos trazidos pela CGU, tendo punido de acordo com o que entendeu devido em cada situação.

E, diferente do que informa o relatório, não houve a aplicação de pena de advertência de maneira indistinta, posto que vários empregados também perderam sua posição gerencial e foram transferidos de unidades. Entendemos que a apuração já ocorreu e as penalidades foram aplicadas dentro da razoabilidade, os prejuízos financeiros estão sendo buscados de quem teria recebido indevidamente algum valor, inclusive judicialmente, não tendo havido nenhuma prova de que os empregados tenham se enriquecido ilicitamente à custa do Sebrae/RO. Quanto ao envio de informações ao Ministério Público, lembramos que o órgão já recebeu cópia da íntegra do Relatório 201408191 dessa Controladoria, o que lhe serviu de subsídio inclusive para a propositura de ações penais contra um dos ex-diretores do Sebrae/RO. Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para maiores esclarecimentos, caso entendam necessários."

Adicionalmente, o gestor apresentou, por meio da Carta DIREX nº 233/2016, de 30 de setembro de 2016, as seguintes manifestações ao Relatório Preliminar:

"Embora reconheça "não há dispositivo legal algum que obrigue à abertura de processo administrativo disciplinar para a aplicação de qualquer penalidade aos empregados do Sebrae/RO", a CGU vale-se do parágrafo 2º do artigo 6º do Estatuto do Sebrae Nacional para apontar que as "situações tratadas por meio do Processo de Sindicância nº 46/2015, deveriam ter sido levadas a essa instância para a adoção das medidas pertinentes", uma vez que o Sebrae/NA teria função de correição do Sistema Sebrae.

Para melhor análise, passa-se à transcrição do dispositivo estatutário informado:

§2º - Ao SEBRAE, com jurisdição em todo o território nacional, observadas as atribuições de seus órgãos diretivos, competem às [sic] funções de direcionamento estratégico, de orientação técnica e normativa, de coordenação, de controle operacional e de correição do Sistema SEBRAE.

Primeiramente, destaque-se que o dispositivo citado deve ser analisado de forma completa, com destaque para o trecho que devem ser ‘observadas as atribuições de seus órgãos diretivos’, ou seja, há necessidade de regulamentação da função correcional do Sebrae Nacional, e isso é feito a partir do próprio Estatuto, quando fala, por exemplo da Intervenção, pois essa nada mais é do que uma função correcional.

Aliás, ainda que se fosse entender que a aplicação das penalidades deveria ser competência do SEBRAE NACIONAL, tal teria sido cumprido no caso aqui tratado, uma vez que foram aplicadas dentro de um processo de intervenção, por intervenientes nomeados pelo Sebrae Nacional.

Ao mesmo tempo em que implicitamente reconhece que ‘tratando-se de relação celetista e o poder disciplinar está contido na subordinação que o empregado deve ao empregador, [...]’ cabendo a este, na qualidade de ‘instância única’ no âmbito extrajudicial, argumenta a Auditoria que ‘embora o regime seja celetista, o empregador, no caso específico, não se trata de uma empresa com um proprietário que administra seu próprio patrimônio’ e que ‘o Sebrae, apesar de ser uma pessoa jurídica de direito privado, seus gestores não administram recursos e patrimônio privados’, concluindo que essa diferença impõe aos gestores a observância a regras e normas estabelecidas pelo próprio sistema e aos princípios gerais da administração pública.

Do que se vê, o relatório não aponta que regras teriam sido violadas, contentando-se com a argumentação genérica de que princípios e normas devem ser seguidos. Entretanto, nunca deve se distanciar do conceito jurídico de que o Sebrae trata-se de ente de direito privado.

Buscando-se um histórico do Sebrae, se vê que o mesmo sofreu uma evolução, posto que antes, sob a denominação de CEBRAE, estava inteiramente vinculado à Administração Pública Federal, tendo sido desvinculado dessa Administração justamente em função da necessidade que tem de ter maior mobilidade e leveza.

Vê-se que a transformação do Sebrae para regime privado parte justamente de uma ideia de que se deve dar ao Sebrae a leveza do ente privado, de forma que somente lhe será vedado fazer o que assim for expressamente disposto em lei, na forma do artigo 5º, II da Constituição Federal, para quem ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’.

Por outro lado, quanto às penalidades aplicadas, entendemos que ficou dentro do poder discricionário do gestor, uma vez que seguiu parâmetros de dosimetria para cada caso.

[...]

Acerca das recomendações emitidas, destacamos as seguintes argumentações apresentadas pelo gestor:

- a) que “foi respeitada a competência para a aplicação da penalidade, uma vez que era de competência do Sebrae/RO, e mesmo que fosse do Sebrae/NA estaria respeitada a competência, posto que na ocasião o Sebrae/NA estava representando o Sebrae/RO, através de um processo regular de intervenção.”

Depois porque qualquer punição distinta das que foram aplicadas seriam de nenhum efeito, uma vez que um dos requisitos da validade da penalidade na

esfera trabalhista é a imediatide, caracterizada pela ausência da inércia do empregador ao saber da possível falta cometida pelo empregado. A resposta do empregador deve ser imediata, no momento em que toma ciência da referida falta possivelmente cometida, seja ela qual for, ainda que venha a ser para verificar melhor a denúncia mediante sindicância interna, como aconteceu no caso presente.”

- b) Que não há razão para o envio do processo ao Ministério Público;
- c) Que “os danos sofridos pelo Sebrae/RO já foram apurados e nos casos em que restaram demonstrados, houve a propositura de ação judicial para resarcimento (autos n. 7033300-80.2016.8.22.0001 e 703548409.2016.8.22.0001), fato de conhecimento da auditoria, conforme transcrição trazida no relatório.”

Análise do Controle Interno

O gestor informou que, quanto às recomendações 136023 e 136027, foi proposta medida judicial com vistas ao ressarcimento dos valores considerados como pagos indevidamente, apresentando os números dos processos judiciais.

Com relação à recomendação foi realizada uma compensação pelo fornecedor que realizou matérias posteriores sem a cobrança da prestação de serviço. Contudo, não apresentou documentação que demonstre os critérios utilizados e a efetiva compensação dos valores pagos.

Quanto ao processo de sindicância o gestor informa que “não há dispositivo legal algum que obrigue à abertura de processo administrativo disciplinar para a aplicação de qualquer penalidade aos empregados do Sebrae/RO”. De fato, não há normativos dessa natureza no Sebrae/RO. Contudo, de acordo com o parágrafo 2º do artigo 6º do Estatuto do Sebrae Nacional, a função de correição no âmbito do Sistema Sebrae é exercida pelo Sebrae Nacional, dispositivo este que não foi cumprido, uma vez que a situações tratadas por meio do Processo de Sindicância nº 46/2015, deveriam ter sido levadas a essa instância para a adoção das medidas pertinentes, principalmente, considerando a ausência de normativos que versem sobre o tema no Sebrae/RO, como expressa o gestor.

O gestor ainda alega que “Tratando-se de relação celetista e o poder disciplinar está contido na subordinação que o empregado deve ao empregador, [...]” cabendo a este, na qualidade de “instância única” no âmbito extrajudicial, tomar as decisões que entender devidas a esse poder. Ressalta-se que, embora o regime seja celetista, o empregador, no caso específico, não se trata de uma empresa com um proprietário que administra seu próprio patrimônio. O Sebrae, apesar de ser uma pessoa jurídica de direito privado, seus gestores não administram recursos e patrimônio privados. Essa diferença impõe aos gestores a observância às regras e normas estabelecidas pelo próprio sistemas e aos princípios gerais da administração pública, insertos na Constituição Federal.

Quanto à aplicação das penalidades, é importante ratificar que a perda de posição gerencial não pode ser entendida e aceita como uma punição pelo descumprimento de regras que geram prejuízo e/ou cometimento de atos ilícitos.

A função gerencial ainda que, por vezes, possa ser vista como prêmio, não o é, pois, ao assumir tais funções, o empregado recebe uma remuneração adicional em troca de níveis mais elevados de trabalho, em termos de quantidade e complexidade, bem como de responsabilidades.

Quanto ao envio ao Ministério Público, como as ações adotadas pela administração do Sebrae/RO tratam-se de desdobramentos do Relatório de Auditoria nº 201408191, entende-se como salutar o encaminhamento ao Ministério Público.

As manifestações apresentadas pelo gestor, por meio da Carta DIREX nº 233/2016, de 30 de setembro de 2016, em relação ao conteúdo do relatório preliminar apenas ratificam as apresentadas anteriormente.

Quanto à função de correição atribuída ao Sebrae Nacional, o fato de não haver no Estatuto qualquer delimitação induz ao entendimento de que todas as atividades de correição, “*em todo o território nacional*” são de competência da referida entidade. Nesse sentido, é razoável que a referida entidade disponha de uma estrutura responsável por tais ações. Nesse sentido, mantém-se a recomendação no sentido de submeter o processo ao Sebrae Nacional.

Importante frisar que medidas correcionais são previsíveis em qualquer organização, pois por mais eficazes que sejam seus mecanismos de controle, estes não eliminam totalmente a possibilidade de desvios. Nessa linha, os modernos princípios de controle interno incluem procedimentos de caráter corretivo, visando mitigar os efeitos de fatos indesejados na gestão. Dessa forma, a ausência de normativos que estabeleçam procedimentos de caráter correcional constitui-se uma falha de controle interno.

Por fim, ressalta-se que o gestor deixou de demonstrar a apuração dos danos causados ao Sebrae/RO, procedimento necessário inclusive para a adoção de outras medidas como é o caso das ações judiciais, objetivando avaliar o custo x benefício das medidas para o resarcimento.

Tendo em vista as manifestações apresentadas mantém-se as recomendações no sentido de submeter o processo ao Sebrae Nacional e ao Ministério Público do Estado de Rondônia, bem como de demonstrar apuração dos valores dos danos.

Recomendações:

Recomendação 1: Submeter a matéria ao Sebrae Nacional, responsável pelas ações de correição do Sistema Sebrae, encaminhando o Processo de Sindicância nº 46/2015, para apreciação e manifestação.

Recomendação 2: Encaminhar cópia do Processo de Sindicância nº 46/2015 ao Ministério Público do Estado de Rondônia, objetivando dar conhecimento das medidas adotadas pela administração.

Recomendação 3: Apresentar os demonstrativos dos valores apurados nos casos de prejuízos causados aos cofres do Sebrae/RO, conforme já recomendado pela CGU.

Recomendação 4: Avaliar junto ao Sebrae Nacional a instituição de normas que regulamentem os procedimentos a serem adotados nos casos de desvio de conduta dos empregados da entidade.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade das peças

Fato

Em análise ao Relatório de Gestão, cotejando com os documentos explicativos do Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União (consulta realizada em 23/08/2016),

evidenciou-se informações incompletas, incorretas ou não apresentadas, conforme detalhamento a seguir.

1.1 Informações previstas no ANEXO ÚNICO da Portaria-TCU Nº 321, de 30 de novembro de 2015, não apresentadas, ainda que conste o registro “sim” no sistema e-Contas como se a informação tivesse sido apresentada:

- a) Item 3.7 - Macroprocessos finalísticos: A entidade informa que não mapeou seus processos finalísticos. Contudo, no sistema e-Contas há o registro “sim”, como se a unidade tivesse apresentado a informação;
- b) Item 4.3.2 - Execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da unidade. A entidade informou que “*Suas atividades não possuem relação com a execução física e financeira da Lei Orçamentária Anual, de forma que esse item não se enquadra no Relatório de Gestão.*”. Importante destacar que ainda que não se trate de uma unidade da administração pública direta ou indireta, o Sebrae é uma entidade que gerencia recursos parafiscais, por esse motivo tem a obrigação de prestar contas perante o Tribunal de Contas da União – TCU. Assim sendo, tem o dever de demonstrar como o recurso sob sua responsabilidade foi aplicado. O Presente demonstrativo tem por objetivo retratar o valor e as metas físicas previstos para cada ação/projeto ou programa executado pela Unidade Prestadora de Contas, que devem estar vinculados a objetivos estratégicos e estes alinhados com suas atribuições legais ou institucionais. Trata-se, portanto, de peça imprescindível num processo de contas.
- c) Item 5.2 - Informações sobre os dirigentes e colegiados: Neste item há o seguinte registro “*as informações pertinentes a cada um dos membros que compõem a Diretoria Executiva, Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal do Sebrae/RO está disponível no Capítulo 9, Apêndice B*”. Contudo, não há capítulo 9 no relatório e o referido Apêndice traz o título “*Apêndice B – Declarações de bens e imposto de renda e rendimentos*” que corresponde ao subitem 20.3. Ainda que a unidade tenha cometido equívoco quanto à referência do Apêndice e se considere o “*Apêndice A – Informações Sobre Dirigentes e Colegiados*”, nesse documento são apresentadas as informações previstas nas normas para o Rol de Responsáveis. Dessa forma, não foram apresentadas relativas à: Composição dos colegiados, indicando as exigências e a representação dos membros; Papeis e funcionamento dos colegiados; Processo de escolha de dirigentes e exigências quanto ao perfil;
- d) Item 5.8 - Atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos: Embora tenha instaurado um processo de sindicância no exercício, a entidade informou que não houve ocorrência no exercício e que “*Por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae não possui mecanismos de abertura de processos disciplinares, conforme Portaria CGU nº 1043, de 24 de julho de 2007.*”
- e) Item 6.2 - Carta de Serviços ao Cidadão: A entidade informou que “*não se enquadra como órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, portanto não está sujeito ao regramento.*”
- f) Item 6.3 - Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários: A entidade informou que “*não se enquadra como órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, portanto não está sujeito ao regramento.*” Entretanto, no Quadro 6, do capítulo “*3 – Planejamento Organizacional e Desempenhos Orçamentário e Operacional*” consta um indicador denominado “índice de satisfação do cliente”. Ademais, de acordo com as atribuições institucionais, o Sebrae presta serviços de interesse público,

ainda que direcionado a determinado setor da sociedade, que são custeados com recursos oriundos de contribuições pagas pelo cidadão contribuinte;

- g) *Item 12* - Relatório e/ou parecer da unidade de auditoria interna; O Sebrae, apresenta sob o título “*Parecer da Unidade de Auditoria Interna*” uma justificativa para a não apresentação do parecer; (parte de Relatórios, Pareceres e Declarações)
- h) *Item 17* - Relatório de instância ou área de correição; (parte de Relatórios, Pareceres e Declarações)

1.2 – Informações incompletas ou inconsistentes:

- a) **Item 4.1 – Planejamento Organizacional:** Não há um demonstrativo das metas físicas planejadas, apenas dos valores a serem aplicados; depois passam a ser descritos os programas. O Sebrae apresentou o Mapa Estratégico (página 23), informou que possui um planejamento estratégico, o Plano Plurianual – PPA e os objetivos estratégicos, porém verificou-se que estes não são desdobrados em projetos/ações e metas. As metas são definidas a partir de prioridades que também não são atreladas aos objetivos;
- b) **Item 4.1.3 – Estágio de implementação do planejamento estratégico:** **Como não há um demonstrativo:** Não é possível avaliar, pois não há nenhuma informação no relatório que permita identificar quais as metas de longo prazo e as parciais já alcançadas;
- c) **Item 4.1.4 - Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos:** Não foi apresentado um plano para o exercício.
- d) **Item 4.4 - Desempenho operacional:** Neste item há um quadro denominado “**Quadro – 7 Resultado Institucional**”, no qual consta uma coluna com indicadores, uma de “*objetivo estratégico relacionado*”, escala, os índices planejados e realizados e a média nacional. Vale registrar que os objetivos estratégicos registrados nesse quadro não correspondem aos apresentados no “*Quadro 3 – Execução orçamentária objetivo estratégico local*”. Os indicadores também não são os mesmos apresentados no “*Quadro 6 – Execução dos indicadores dos objetivos estratégicos locais*”. Na página 43 é apresentado um demonstrativo das metas planejadas e executadas no exercício. Contudo não é possível vinculá-las aos objetivos apresentados anteriormente.
- e) **Item 4.14 - Apresentação e análise de indicadores de desempenho:** Na página 42 do Relatório de Gestão, a entidade apresentou os indicadores. Entretanto, não se evidenciou a análise dos mesmos, nem as seguintes informações: i) denominação ou descrição sucinta do indicador, indicando o que se pretende medir; ii) periodicidade em que o indicador é medido; iii) descrição da fórmula de cálculo do indicador.
- f) **Item 5.10 - Política de remuneração dos administradores e membros de colegiados:** No Relatório de Gestão (item 4.6, página 163), não constam as seguintes informações previstas nas normas e orientações do TCU:
- Base normativa;
 - Objetivos da política ou prática de remuneração;
 - Composição da remuneração, indicando: a descrição dos elementos da remuneração e os objetivos de cada um deles; a proporção de cada elemento na remuneração total; a metodologia de cálculo e de reajuste de cada um dos

elementos da remuneração; as razões que justificam a composição da remuneração.

- iv. Principais indicadores de desempenho que são levados em consideração na determinação de cada elemento da remuneração;
- v. Como a remuneração é estruturada para refletir a evolução dos indicadores de desempenho;
- vi. Como a política ou prática de remuneração se alinha aos interesses da unidade;
- vii. Caso exista plano de remuneração dos membros da diretoria estatutária e do conselho de administração baseado em ações, descrever:

g) Item 7.7 - Demonstrações contábeis exigidas pela Lei 4.320/64 e notas explicativas: No item 6.4 do Relatório de Gestão (página 169) é apresentada a seguinte informação: “As demonstrações contábeis do sistema Sebrae não são exigidas pela Lei 4.320/64, elas estão disponíveis no **capítulo 9, Apêndice A** deste relatório.”. Vale registrar que não há um capítulo 9 no relatório e que referido apêndice traz informações relativas ao Rol de Responsáveis. Embora dedutível a entidade não informa que as Demonstrações Financeiras são as previstas na Lei 6.404/76 e suas alterações;

h) Item 8.3 - Gestão da tecnologia da informação: Não foram apresentadas as seguintes informações:

- i. Relativas ao plano de capacitação do pessoal de TI;
 - ii. Descrição dos processos de gerenciamento de serviços TI implementados na unidade, com descrição da infraestrutura ou método utilizado;
 - iii. Descrição dos projetos de TI desenvolvidos no período, destacando os resultados esperados, o alinhamento com o Planejamento Estratégico e Planejamento de TI, os valores orçados e despendidos e os prazos de conclusão;
 - iv. Medidas tomadas para mitigar eventual dependência tecnológica de empresas terceirizadas que prestam serviços de TI para a unidade;
- i) Item 8.3.1 - Principais sistemas de informações:** Não foram apresentadas informações relativas à (o):
- i. Manutenção, tais como se é própria ou terceirizada, despesas anuais com manutenção;
 - ii. Prazo para conclusão, orçamento de desenvolvimento, riscos associados nos casos de sistema em desenvolvimento;
 - iii. Avaliação de riscos relacionados à continuidade e disponibilidade dos sistemas e medidas para mitigar eventuais riscos existentes.

j) Item 9.2 - Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno: Na data limite para disponibilização do Relatório de Gestão no sistema e-contas, encontravam-se pendentes de atendimento no Sistema Monitor da CGU, as seguintes recomendações emitidas ao Sebrae/RO por meio do Relatório de Auditoria nº 201408191: 135996, 135997, 135998, 136002, 136006, 136010, 136016, 136021, 136022, 136023, 136027, 136028, 136029, 136033, 136040, 136041, 136047, 136048, 136052, 136054, 136055 e 136058. Entretanto, a entidade apresentou como “atendidas”, no item 8.2 do Relatório de Gestão, recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento, conforme indicadas pelo número de

ordem disposto no Relatório de Gestão seguido do número de registro no sistema monitor: 2 (136021), 3 (135996, 136006, 136021, 136023, 136027, 136029, 136040, 136047, 136048, 136052, 136054 e 136058), 4 (136024), 5 (136025), 6 (136026), 7(136028), 8(136033), 9(136041), 14(135997) e 15(135998). As recomendações atendidas até o prazo de emissão do RG são apenas as de número de ordem 1, 10, 11, 12 e 13.

- k) **Item 9.3 - Medidas administrativas para a apuração de responsabilidade por dano ao Erário:** A Unidade não detalhou os casos de danos objeto do processo de sindicância nº 046/2015, conforme quadro sugerido pelo TCU.
- l) **Item 9.9 - Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o disposto no art. 5º da Lei 8.666/1993:** A entidade apresenta a seguinte informação:

"O item faz referência ao cronograma de pagamentos de obrigações em conformidade com o artigo 5º da Lei 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. O Sebrae possui regulamento próprio de licitações e contratos, não estando sujeito à Lei 8.666/1993. Portanto, o conteúdo não se aplica ao Relatório de Gestão do Sebrae. Não obstante, analogamente ao citado art. 5º-A da lei 8.666/93, cuja descrição obriga as licitações e contratos ao privilégio do tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, é cláusula obrigatória dos editais do Sebrae/RO, que dão origem às aquisições realizadas pela instituição, a inclusão do referido texto." (Original sem grifo)

Ocorre que o dispositivo do regulamento do Sebrae citado não guarda nenhuma relação com as informações requeridas pelo TCU nesse item. A informação requerida diz respeito ao cumprimento de dispositivo da Lei 8.666/93 que estabelece que os pagamentos de fornecedores devem obedecer “*a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades*”. Não sendo aplicável à unidade e não havendo dispositivo correlato no regulamento próprio, esta poderia apenas registrar justificativa no sistema e-contas, ou ainda informar o procedimento praticado pelo Sebrae.

- m) **Item 11 – Apêndices:** Neste item identificou-se as seguintes inconsistências:
- A Unidade juntou os apêndices do Relatório de Gestão com as peças previstas no item “RELATÓRIOS, PARECERES E DECLARAÇÕES” que não fazem parte do relatório;
 - O “Apêndice A” está referenciado incorretamente: Consta no item 6.4 do RG (página 169) que as demonstrações contábeis constam no Apêndice A. No entanto, o referido apêndice traz o título “*Apêndice A – Informações Sobre Dirigentes e Colegiados*” que corresponde ao subitem 5.2 (Governança), mas na verdade traz as informações previstas nas normas para o Rol de Responsáveis.
 - O “Apêndice B” está referenciado incorretamente: Consta no item 4.2 do RG (página 160) que as “*Informações sobre Dirigentes e Colegiados*” constam no “Apêndice B”. Contudo o referido Apêndice traz o título “*Apêndice B – Declarações de bens e imposto de renda e rendimentos*” que corresponde ao subitem 20.3 (Declarações de integridade).

Ademais, evidenciou-se que no sistema e-contas, na internet, em vários itens para os quais a entidade não apresentou informação consta a resposta “sim” ao questionamento

“Há conteúdo a declarar?” o que resta incompatível com o conteúdo do relatório de gestão.

Por meio da Carta Direx nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

A título de informação, esse foi o primeiro ano em que o relatório de gestão foi inserido no sistema e-contas, sendo que no ano anterior ele foi apenas anexado. A maioria das informações requeridas se refere à Entidades da Administração Pública, cuja forma de planejamento e execução difere do Sistema Sebrae. Durante o preenchimento utilizamos os canais disponibilizados para dúvidas, principalmente o fórum sobre a prestação de contas que foi disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União - TCU. Entendemos que a maturação desse processo, requer um período de aprendizado e que no próximo ano, seremos mais assertivos no fornecimento das informações.”

[...]

As informações não deixaram de serem apresentadas, foram alocadas em locais inadequados conforme apurado pela Equipe da Auditoria da Controladoria Geral da União - CGU. Conforme já mencionado o nosso entendimento era de que se tivesse conteúdo para publicar, mesmo que fosse uma justificativa para a não apresentação, deveríamos responder "sim".

a) Item 3.7 - Macroprocessos finalísticos:

A informação foi apresentada no RG 2015, pagina 22, item 2.7. Aguardamos a possibilidade da reabertura do RG 2015 para que possamos efetuar a correção, substituindo a opção do "sim" pelo "não", devido a não conclusão do mapeamento dos processos finalísticos.

b) Item 4.3.2 - Execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual de responsabilidade da Unidade:

A informação foi apresentada no RG 2015, página 35, item 3.3.1 pois não há vinculação do Sebrae/RO com a Lei Orçamentária Anual. Em nenhum momento deixamos de prestar contas ou nos eximimos da responsabilidade de sua apresentação, todos os demonstrativos das metas físicas e financeiras detalhadas por Projetos, constam no RG 2015, páginas 44 a 156, item 3.4.4.

c) Item 5.2 - Informações sobre os dirigentes colegiados:

A informação foi apresentada no RG 2015, página 160, item 4.2. Consideramos o capítulo 9, a sequência prevista no relatório que é de "Anexos e Apêndices". Cometemos o equívoco quanto à referência do apêndice, essas informações constam no apêndice "A". Conforme orientação extraída do sistema e-contas para a apresentação dessas informações, fica a critério da UPC informar o que ela achar relevante.

Quanto às informações requeridas pela Equipe da Auditoria, elas estão informadas no RG 2015, página 159, item 4.1 - Descrição das estruturas de governança.

d) Item 5.8 - Atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos: A informação foi apresentada no RG 2015, página 160, item o 4.4.

Apresentamos abaixo o nosso entendimento sobre atividades de correição, bem como, a justificativa para a não publicação dos resultados dos trabalhos da Comissão de Sindicância.

- *Orientação extraída do sistema E-Contas:*

*O gestor deverá informar sobre a execução das atividades de correição no âmbito da unidade, destacando os principais eventos apurados e às providências adotadas, **notadamente no que concerne a irregularidades ocorridas no âmbito dos macroprocessos finalísticos e que sejam capazes de impactar o desempenho da UPC** (grifos nossos).*

- *Nossa justificativa:*

Não houve eventos relacionados a irregularidades ou apuração de fatos que afetassem o alcance dos objetivos ou de metas propostas pela organização (grifos nosso) no ano de 2015. Todos os fatos apurados pela comissão de sindicância dizem respeito aos apontamentos da CGU relativos ao ano de 2013 e anteriores. Por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae/RO não possui mecanismos de abertura de processos disciplinares, conforme Portaria CGU nº 1043, de 24 de julho de 2007. Denúncias, sugestões e reclamações são recebidos e analisados pela Ouvidoria do Sebrae/NA que tem representante em cada Estado.

Reiteramos a justificativa inserida no sistema E-Contas de que não possuímos os mecanismos de abertura de processos disciplinares previstas na Portaria CGU nº 1043 de 24/07/2007, os resultados apurados pela Comissão de Sindicância resultaram em ações disciplinares internas e demandas judiciais para devolução de recursos, não impactando no desempenho operacional do Sebrae/RO. O poder de correição do Sebrae/NA constante do Estatuto diz respeito a situações graves em que o Conselho local não tem condições de agir. Como fato real, podemos destacar a intervenção ocorrida no SEBRAE/RO, após a realização da Operação Feudo ocorrida no mês de dezembro/2013.

- e) *Item 6.2 - Carta de serviços ao cidadão:*

A informação foi apresentada no RG 2015, página 166, item 5.2.

Orientação extraída do sistema E-Contas:

As informações referentes à elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão devem ser apresentadas pelas unidades que prestam serviços diretamente ao cidadão e deve contemplar, entre outras, o detalhamento do caminho de acesso a seu conteúdo em sítio eletrônico da unidade na rede mundial de computadores, conforme previsto no §4º do art. 11 do Decreto 6.932/2009, transrito abaixo:

Art. 11. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão deverão elaborar e divulgar ‘Carta de Serviços ao Cidadão’, no âmbito de sua esfera de competência.

§4º A Carta de Serviços ao Cidadão será objeto de permanente divulgação por meio de afixação em local de fácil acesso ao público, nos respectivos locais de atendimento, e mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na rede mundial de computadores.

Considerando que o Sebrae/RO não é órgão ou Entidade do Poder Executivo Federal; considerando ainda que o seu público alvo são os pequenos negócios ou aqueles interessados na abertura destes negócios, mesmo não tendo a obrigatoriedade, divulgamos no RG 2015, item 2.7,

página 22, através do quadro de processos finalísticos, os meios pelos quais seus serviços são disponibilizados: Informações; Orientações técnicas; Consultorias; Cursos; Palestras; Oficinas; Seminários; Feiras; Missões; Rodadas; Prêmios .

f) **Item 6.3 - Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários:**

A informação foi apresentada no RG 2015, página 166, item 5.3.

Orientação extraída do sistema E-Contas:

As informações referentes a este item devem ser consignadas no relatório de gestão pelas unidades integrantes do Poder Executivo que prestam serviços diretamente ao cidadão e que, nos termos do art. 12 do Decreto 6.932/2009, devem aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços, notadamente em relação ao cumprimento de compromissos e dos padrões de qualidade fixados na Carta de Serviços ao Cidadão.

Esta aferição está vinculada ao item anterior (6.2), reiteramos que o Sebrae/RO não é órgão ou Entidade do Poder Executivo Federal, o seu público alvo são os pequenos negócios, mesmo não tendo a obrigatoriedade, é realizado anualmente pelo Sebrae/NA a pesquisa de satisfação junto aos seus clientes, a última foi realizada no período 08/03/2016 a 13/05/16, sendo que o resultado foi compartilhado com a Unidades Estaduais no mês de junho/2016, ou seja, posterior a data limite para a entrega do RG 2015 ocorrida no dia 31/05/2016.

Caso a CGU nos autorize, podemos anexar a pesquisa ao RG2015 para conhecimento dos órgãos de controle e da sociedade.

g) **Item 12 - Relatório e/ou parecer da Unidade de Auditoria Interna:**

A informação da justificativa para a não apresentação encontra-se no anexo "D":

A exigência da apresentação de Parecer da Unidade de Auditoria Interna constante no item I do art. 6º da DN 146/2015, não pode ser exigida deste Serviço Social Autônomo tendo em vista que à luz do próprio comando, a exigência refere-se a "Relatórios e Pareceres de Instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão", o que não é o caso desta Unidade de Auditoria.

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

h) **Item 17 - Relatório de instância ou área de correição:**

Reiteramos parte da nossa resposta já incluída nessa carta (alínea "d", item 5.8). Considerando que os resultados apurados pela Comissão de Sindicância resultaram em ações disciplinares internas e demandas judiciais para devolução de recursos, não impactando no desempenho operacional do Sebrae/RO, não havendo a necessidade da divulgação do relatório emitido pela Comissão de Sindicância.

1.2 -Informações incompletas ou inconsistentes:

a) **Item 4.1 - Planejamento Organizacional:** As metas físicas estão informadas por Projetos no RG 2015, páginas 44 a 156 item 3.4.4, apresentamos anexo o consolidado de 2015. Esse item já foi solicitado anteriormente pela

Equipe de Auditoria da CGU através da SA 201601879/01, onde disponibilizamos os relatórios das metas físicas de 2015 por Projetos, bem como, a lista de Projetos vinculados às Prioridades Estratégicas Locais e aos Objetivos Estratégicos locais.

Conforme descrito no Relatório de Gestão, segundo definição das diretrizes orçamentárias do PPA 2015 e 2018, as metas do PPA são compostas pelas metas dos indicadores de resultados institucionais, que estão vinculadas à missão, visão e partes interessadas e pelas metas de desempenho, que estão vinculadas à perspectiva do processo do mapa estratégico do Sistema Sebrae. Os indicadores de desempenho são desdobrados por metas mobilizadoras, que possibilitam a indução e o monitoramento contínuo do esforço do Sebrae para o alcance dos seus objetivos. Os programas e projetos e atividades, gerenciados segundo a metodologia GEOR, operacionalizam a estratégia de atuação e viabilizam o alcance dos resultados propostos.

b) Item 4.1.3 - Estágio de implementação do planejamento estratégico:

A divulgação das metas de longo prazo para os Sebrae/UFS é realizada anualmente pela Unidade de Gestão Estratégica do Sebrae/NA durante o processo de orçamento e revisão do Plano Estratégico, ela tem a finalidade de servir como parâmetro para o ajuste das metas futuras, na última divulgação realizada, as metas previstas de longo prazo apresentavam dados das previsões até 2017, sendo os comparativos da execução orçamentária, apresentam informações do período de 2009 a 2013. (Anexo I)

c) Item 4.1.4 - Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos:

O plano estratégico do Sebrae/RO encontra-se no Sistema de Gestão Estratégica, extraímos relatórios que indicam como é feito a vinculação dos Objetivos as Prioridades e dos Projetos e Atividades as Prioridades e Objetivos do mapa estratégico complementando a composição da estratégia de atuação e seu desdobramento que está sintetizada no RG 2015, página 23, item 3.1 e página 32, item 3.1.2 da descrição do mapa estratégico, Objetivos Estratégicos, Prioridades Locais, os Indicadores de Desempenho e Institucionais conforme quadro no Anexo 2.

d) Item 4.4 - Desempenho operacional:

Conforme previsto nas Diretrizes Orçamentárias, os resultados apresentados no RG 2015, página 42, quadro 07, são resultados institucionais, que estão vinculadas à missão, visão e partes interessadas, que são diferentes dos objetivos estratégicos apresentados na página 25, quadro 03, que apresenta a quantidade de recursos destinados a cada objetivo estratégico das perspectivas do processo e os recursos da página 34, quadro 06 que são referentes aos indicadores de desempenho da perspectiva de processos estando todos contidos no mapa estratégico.

e) Item 4.14 - Apresentação e análise de indicadores de desempenho:

No documento de Indicadores do PPA 2015 a 2018 a partir da página 95 são apresentadas as fichas técnicas de todos os indicadores contendo, sua forma de cálculo, periodicidade e descrição da fórmula de cálculo, cujas informações estão no quadro do Anexo 3.

Item 5.10 - Política de remuneração dos administradores e membros colegiados:

A informação foi apresentada no RG 2015: página 163, item 4.6.

Orientação prevista no sistema e-contas:

'O conjunto das informações deste item deve contemplar uma visão sucinta sobre a política ou prática de remuneração dos membros da diretoria estatutária, do conselho de administração e do conselho fiscal, podendo abranger os seguintes aspectos (grifos nossos)'.

Como pode se observar, os aspectos sugeridos não são taxativos, o regramento encontra-se no estatuto social do Sebrae/RO. Os membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal não são remunerados (Art. 47), sendo da competência do Conselho Deliberativo Estadual - CDE, a fixação da remuneração dos membros da Diretoria Executiva, que deve considerar a realidade Regional e que não poderá exceder a remuneração da Diretoria do Sebrae/NA (Art. 27, inciso V).

- f) **Item 7.7 - Demonstrações contábeis exigidas pela Lei 4.320/64 e notas explicativas:**

A informação foi apresentada no RG 2015, página 169, item 6.4 do RG 2015. Utilizamos como capítulo 9, o de anexos e apêndices que é a sequência dos demais capítulos, essas informações estão no apêndice "C", aguardamos a reabertura do RG 2015 para efetuar o ajuste.

Quanto à dedução feita pela CGU que as nossas demonstrações financeiras se vinculam a Lei das S/A (6.404/76) não está correto, o nosso regime contábil está previsto no Manual de Contabilidade do Sistema SEBRAE, cujo regime transcrevemos abaixo:

REGIME CONTÁBIL do SISTEMA SEBRAE

O regime Contábil adotado para o Sistema SEBRAE é o de competência, preceituado no Art. 9º da resolução CFC nº 750, de 29 de dezembro de 1993, que dispõe sobre os Princípios Fundamentais de Contabilidade (PFC): ...

"Art. 90: As receitas e as despesas devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento. [...]"

[Suprimimos a transcrição dos parágrafos 1º, 2º e 3º, bem como os incisos de I a V do caput]

"[...]"

Se for possível a reabertura do RG, estaremos inserindo as informações do Regime Contábil do Sistema SEBRAE neste item.

- g) **Item 8.3 - Gestão da tecnologia da informação:**

A informação foi apresentada no RG 2015, página 179, item 7.3.

Os principais sistemas computacionais que são utilizados pelo Sebrae/RO são cedidos pelo Sebrae/NA e estão diretamente relacionados aos macroprocessos da unidade jurisdicionada.

Salientamos que a Unidade de Tecnologia da Informação e Comunicação - UTIC foi reestruturada durante o ano de 2015 com a contratação de um Gerente e Analista, não foram desenvolvidos novos projetos no exercício findo em 31/12/2015. (sic)

Reiteramos a atuação de forma sistémica, utilizando sistemas cedidos pelo Sebrae/NA, não havendo um Planejamento Estratégico e Planejamento de TI - PETI, bem como, a definição de um plano de capacitação exclusiva para o pessoal de TI.

As informações dos valores dos contratos geridos pela UTIC estão informadas no RG 2015, página 180.

h) Item 8.3.1 - Principais sistemas de informações:

A informação foi apresentada no RG 2015, página 179, item 7.3.1. Considerando que os principais sistemas utilizados são cedidos e geridos pelo Sebrae/NA, os custos de manutenção, orçamento para implementar melhorias e avaliação de riscos não é da responsabilidade do Sebrae/RO.

i) Item 9.2 - Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno:

A informação foi apresentada no RG 2015, páginas 185 a 189, item 8.2.

Considerando que para todas as recomendações os Órgãos de Controle, encaminhamos nossas manifestações nos prazos requeridos e que no fechamento do RG 2015, todas estavam para análise da CGU não consideramos como pendências de atendimento. Caso seja possível a reabertura do relatório, faremos a alteração do status para 'Aguardando Análise da CGU'.

Inserimos abaixo gráfico atual do Sistema Monitor da CGU (02/09/2016) que demonstra a existência de 25 recomendações, aguardando análise da CGU.

j) Item 9.3 Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao erário:

A informação foi apresentada no RG 2015, páginas 190, item 8.3.

Os resultados apurados pela Comissão de Sindicância resultaram em ações disciplinares internas e demandas judiciais para devolução de recursos vinculados as recomendações 136.024 a 136.028.

Considerando ainda que a cobrança está sendo feita judicialmente, entendemos que a exigência do preenchimento do quadro nesse momento é descabida, ainda não é possível afirmar que tivemos um dano, isso vai ocorrer quando da decisão judicial.

k) Item 9.9 - Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o disposto no art. 5º da Lei 8.666/1993:

A informação foi apresentada no RG 2015, páginas 190, item 8.4.

Reiteremos o nosso equívoco de entendimento, a resposta "sim" foi devido a ter conteúdo para publicar, caso seja possível a reabertura do RG para ajuste, faremos a opção "não" e justificaremos.

l) Item 11 - Apêndices:

Resposta: Perguntamos:

- i. *Quais foram os apêndices que não fazem parte do relatório?*
- ii. *Fato já tratado no item "c" do subitem 1.1 e "g" do subitem 1.2, reiteramos a possibilidade de reabertura do RG para efetuar a correção.*
- iii. *Fato já tratado no item "c" do subitem 1.1 e "g" do subitem 1.2, reiteramos a possibilidade de reabertura do RG para efetuar a correção.*

Com relação aos itens informados que respondemos "sim" sendo que não havia informações a declarar, reiteramos o equívoco já citado nos itens anteriores dessa Solicitação de Auditoria. Aguardamos a informação dos itens e a possibilidade da reabertura do RG para que possamos efetuar a correção.

Importante registrar preliminarmente que é do conhecimento do Controle Interno do Poder Executivo Federal que o Sebrae, assim como as demais unidades do Sistema S, não é uma unidade da administração pública direta ou indireta.

Registra-se ainda que a presente análise tem como objetivo verificar a compatibilidade das informações constantes no relatório de gestão com os requisitos estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União acerca da elaboração do referido documento. Nesse sentido transcrevemos:

Decisão Normativa TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015:

"Art. 5º Os relatórios de gestão devem contemplar os conteúdos estabelecidos no Anexo II desta decisão normativa, observando-se ainda as seguintes disposições:

I. na apresentação dos conteúdos de que trata o caput, cada unidade prestadora deve observar a estrutura e os requisitos estabelecidos pela Portaria prevista no § 1º do art. 4º e pelo sistema e-Contas.

II. as orientações sobre a profundidade e o formato de apresentação das informações de cada tópico do conteúdo exigido no Anexo II serão publicadas no sistema e-Contas."

Portaria TCU nº 321, de novembro de 2015:

Art. 2º Os Relatórios de Gestão e as informações suplementares a que se refere o art. 1º devem obedecer à estrutura de conteúdos definida no e-Contas, bem como as orientações de elaboração contidas no referido sistema.

§ 1º Todas as unidades que são obrigadas a apresentar Relatório de Gestão devem inserir as respectivas informações de acordo com os temas ou capítulos indicados nas seções constantes do Anexo II da DN-TCU 146/2015, observando o detalhamento em itens de conteúdo atribuído a cada unidade no Sistema e-Contas.

[...]

§ 3º O conjunto de itens e subitens a que se refere o § 2º anterior diz respeito à estrutura geral de conteúdo, devendo cada unidade prestadora de contas observar, na elaboração do seu Relatório de Gestão, o detalhamento a esta atribuído seletivamente no Sistema e-Contas.

[...]

Art. 3º Os quadros a que se refere o § 5º do artigo anterior serão disponibilizados no Portal do Tribunal na Internet em formatos do MS Word e MS Excel, de modo a facilitar o seu uso pelas unidades.

[...]

§ 2º Nas hipóteses de inexistência da informação requerida ou de inaplicabilidade da exigência do conteúdo no seu contexto, a unidade deve registrar esse fato, na forma das orientações constantes no Sistema e-Contas.

A Portaria TCU nº 321, de novembro de 2015, ainda prevê que no período de configuração do conteúdo do Relatório de Gestão e das informações suplementares de cada unidade prestadora de contas no Sistema e-Contas, poderiam ser feitos “*ajustes, inclusões ou exclusões de itens de informação, bem como remanejamento de capítulo*”, *de forma a melhor atender às particularidades da gestão das unidades e às necessidades do Controle Externo exercido pelo Tribunal.*”

Nessa linha, cabe aqui registrar se o relatório de gestão apresentado está compatível com as informações requeridas pelo Tribunal, tomando por base os itens ali cadastrados pela Suprema Corte de Contas.

É imperioso registrar que, de fato, o conteúdo das orientações de alguns itens é focado na administração pública, levando o leitor a crer que o dispositivo não lhe é aplicável, como é o caso do item “*Gestão do patrimônio imobiliário da União*”. Contudo, partindo-se da premissa de que o Tribunal tem conhecimento das peculiaridades das entidades do Sistema S e que, em regra, estas não têm sob sua responsabilidade imóveis da união, deduz-se que ao inserir tal item no sistema e-contas a Suprema Corte de Contas espera obter informações sobre a gestão dos imóveis da Unidade Prestadora de Contas. Raciocínio similar, no entendimento do Controle Interno deve ser aplicado aos demais itens, ressaltando-se que, conforme as próprias normas preveem, caso a entidade não disponha das informações requeridas, deve seguir as instruções do sistema, ou seja, responda “não” ao questionamento “*Há conteúdo a declarar?*” e registre no sistema e no relatório o motivo da não apresentação, de modo que o sistema reflita o conteúdo do Relatório de Gestão.

Ademais, a finalidade a que se propõe o relatório de gestão exige que as informações sejam apresentadas de forma clara e objetiva que permita a qualquer cidadão comum, entender quais as finalidades da Unidade Prestadora de Contas, quais as ações que ela desenvolveu no exercício para atingir suas finalidades e quanto aplicou de recursos a realização das referidas ações, além das informações relativas a pessoal, patrimônio, dentre outras. Nesse sentido, o relatório apresentado deixa a desejar, pois além de apresentar informações em títulos diversos dos previstos, registra num tópico que a informação não se aplica à entidade, dando a ideia de que a informação não será fornecida e apresenta a informação em outro tópico.

Os quadros a seguir demonstram os resultados das análises das informações apresentadas por meio da Carta DIREX nº 201/2016, de 29 de agosto de 2016:

Quadro – Itens do Anexo Único da Portaria TCU nº 321, para os quais a entidade não apresentou informações

Item do Anexo Único da Portaria-TCU Nº 321/2015	Situação
Item 3.7 - Macroprocessos finalísticos:	A Unidade informou que não concluiu o mapeamento dos macroprocessos finalísticos
Item 4.1.3 – Estágio de implementação do planejamento estratégico.	Embora a entidade informe que a informação consta do Relatório não foi possível evidenciá-la no conjunto das informações registradas.
Item 4.1.4 - Vinculação dos planos da unidade com as competências institucionais e outros planos	As informações apresentadas pela unidade nas páginas 23, item 3.1, e 32, item 3.1.2, não permitem ao leitor vincular as atividades desenvolvidas, descritas às páginas 44 a 156, às competências institucionais e ao planejamento estratégico.
Item 5.8 - Atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos:	Os gestores entendem que por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae/RO, não possui mecanismos de abertura de processos disciplinares.
Item 6.3 - Aferição do grau de satisfação dos cidadãos	Os gestores entendem que por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae/RO não está obrigado aos ditames do Decreto 6.932/2009. Informa, contudo, que O Sebrae Nacional realiza pesquisa de satisfação junto aos seus clientes. Entretanto, não foi possível inserir os resultados da pesquisa referente ao exercício, pois foram divulgados após a conclusão do

Item do Anexo Único da Portaria-TCU Nº 321/2015	Situação
<i>Item 12 - Relatório e/ou parecer da unidade de auditoria interna;</i>	Relatório de Gestão.
<i>Item 17 - Relatório de instância ou área de correição; (parte de Relatórios, Pareceres e Declarações)</i>	A entidade apresentou como justificativa o Acórdão TCU 8512/2013 - 1a Câmara, para a não apresentação da peça.
	A entidade informou que não houve eventos relacionados a irregularidades ou apuração de fatos que afetassem o alcance dos objetivos ou de metas e que “ <i>por não integrar o Poder Executivo, o Sebrae não possui mecanismos de abertura de processos disciplinares, conforme Portaria CGU nº 1043, de 24 de julho de 2007.</i> ”

Fonte: Relatório de Gestão e Carta DIREX Nº 201/2016

Quadro – Informações apresentadas parcialmente ou que apresentam inconsistências:

Item do Anexo ÚNICO da Portaria-TCU Nº 321/2015	Situação
Item 5.2 - Informações sobre os dirigentes e colegiados:	Informação parcial. Não foram apresentadas relativas à: papéis e funcionamento dos colegiados; Processo de escolha de dirigentes e exigências quanto ao perfil;
Item 6.2 - Carta de Serviços ao Cidadão:	Segundo o gestor, as informações estão inseridas no mapa estratégico da entidade apresentado na página 22. Destaca-se que ali consta uma lista de 11 itens de serviços, tais como, “informações”, “orientações técnicas”, “consultorias” e outros, em quaisquer informações adicionais.
Item 4.1 – Planejamento Organizacional	Não há apresentação do planejamento das metas físicas. No item Desempenho operacional (páginas 44 a 156), existem diversos demonstrativos das metas previstas x realizadas por projetos/localidades/setor. Não há consolidação dessas informações.
Item 4.14 - Apresentação e análise de indicadores de desempenho	Não foi possível evidenciar a partir da página 95 do relatório de gestão. Os indicadores registrados na página 42 carecem das informações já indicadas.
Item 7.7 - Demonstrações contábeis exigidas pela Lei 4.320/64 e notas explicativas:	A referência à Resolução CFC 750, trata dos Princípios Fundamentais de Contabilidade e não das Demonstrações Contábeis em si. No Brasil, além das Normas Brasileiras de Contabilidade, duas leis tratam de Demonstrações Contábeis ou Financeiras: A Lei 6.404/76, define um conjunto de demonstrativos no âmbito das pessoas jurídicas de direito privado; e a Lei 4.320/46, que prevê demonstrativos contábeis para o setor público. Ainda que no âmbito do Sebrae haja normas e manuais que definam diretrizes contábeis no âmbito da entidade, os demonstrativos contábeis apresentados pelo Sebrae/RO devem observar uma das leis citadas. Ressaltando-se que, conforme estabelece o parágrafo 5º da NBC T 16.1, o campo de aplicação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público inclui também as entidades do Sistema “S”.
Item 8.3 - Gestão da tecnologia da informação:	Faltou a entidade registrar que o planejamento estratégico de TI, bem como o gerenciamento dos sistemas é centralizado no Sebrae Nacional, por esse motivo o Sebrae/RO não dispõe de informações acerca do PETI, Plano de capacitação de TI, projetos, entre outros.
Item 8.3.1 - Principais sistemas de informações:	
Item 9.2 - Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno: Na	A entidade informou que as recomendações apresentadas na primeira página do Sistema Monitor “Análise da CGU” não estavam pendentes de atendimento. Registra-se que nessa situação estão as recomendações para as quais o gestor apresentou manifestação que está para análise da CGU, cujo status é “monitorando”. Contudo é possível efetuar consultas gerenciais no sistema, de modo a identificar as recomendações emitidas no período, as atendidas e as pendentes de atendimento (monitorando), que podem estar na situação “Providências do gestor” ou “Análise da CGU”.

Item do Anexo ÚNICO da Portaria-TCU Nº 321/2015	Situação
Item 9.3 Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por danos ao erário	Apresentou as informações parcialmente.
Item 11 - Apêndices:	<p>Os apêndices são informações elaboradas pela entidade (gestores) que fazem parte do Relatório de Gestão, mas que, em função do volume ou formato não são inseridas no corpo do relatório.</p> <p>No Relatório do Sebrae foram inseridas nos Apêndices, peças relativas às informações suplementares, constituídas por “Relatórios, Pareceres e Declarações”, que deveriam ser inseridas em campo específico com esse título no sistema e-contas. As peças são as seguintes: Rol de Responsáveis; Parecer ou Relatório da Unidade de Auditoria Interna; Parecer de Colegiado (CDE, Conselho Fiscal); Relatório de Instância ou Área de Correição; Relatório de Auditor Independente; sendo que todos foram colocados como apêndices do relatório.</p>

Fonte: Relatório de Gestão e Carta DIREX nº 201/2016

Por ocasião da emissão da Solicitação de Auditoria nº 201601879/09, de 25 de agosto de 2016, foi negociada, junto à Secex-TCU/RO, a liberação do sistema e-contas para que o Sebrae/RO efetuasse os ajustes necessários. Após o prazo concedido, identificou-se que foram efetuadas as seguintes alterações no Relatório:

- a) Indicação, no sistema e-contas, das informações para as quais o Sebrae/RO não apresentou informações, por meio do registro do termo “não” e da justificativa correspondente;
- b) Ajustes quanto às referências aos apêndices no corpo do relatório, embora tenha mantido junto com os apêndices do relatório de gestão peças relativas às informações suplementares, conforme detalhado anteriormente;
- c) Inclusão das informações relativas aos itens 4.14 e 6.3 do Anexo Único da Portaria-TCU Nº 321/2015;
- d) Inclusão de parte das informações relativas aos itens 4.1.3 e 5.2 do Anexo Único da Portaria-TCU Nº 321/2015;
- e) Correção das informações relativas ao item 9.2, que detalha as recomendações emitidas pelo órgão de controle interno, atendidas e pendentes de atendimento, sendo que a entidade identificou estas últimas como “aguardando análise da CGU”.

Os demais itens do Relatório de Gestão permaneceram conforme já detalhado.