

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SEBRAE/BA

Exercício: 2015

Município: Salvador - BA

Relatório n.º: 201601855

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DA BAHIA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/BA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601855, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Sebrae/BA.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 18 de julho a 5 de agosto de 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.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 26 de janeiro de 2016, entre a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo - Secex, Controladoria Geral da União - CGU e Secretaria de Controle Interno - Ciset/Segov-PR, com a participação das Secretarias de Controle Externo nos Estados, bem como das Regionais da CGU que possuem em sua clientela unidades do Sebrae, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação da conformidade das peças;
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos;
- Avaliação da gestão de transferências concedidas;
- Avaliação da gestão de compras e contratações;
- Avaliação da gestão de pessoas;
- Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Considerando as exigências estabelecidas na IN TCU nº 63/2010, na DN TCU nº 146/2015, na Portaria TCU nº 321/2015 e na DN TCU nº 147/2015, todas relacionadas à apresentação e organização do Relatório de Gestão e das peças complementares que constituem o processo de contas da Unidade, destaca-se que as verificações realizadas buscaram responder as seguintes questões de auditoria:

- (i) o Rol de Responsáveis atende ao previsto na norma específica?
- (ii) a Unidade Prestadora de Contas elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício em referência?
- (iii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios da DN TCU nº 146/2015 e da Portaria TCU nº 321/2015?

Nesse sentido, por meio da análise constatou-se que os documentos citados – Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão e peças complementares, foram elaborados em consonância com as normas do TCU para o exercício de 2015, exceto quanto ao Relatório de Atividades da Auditoria Interna.

Conforme orientações contidas no sistema e-Contas, relativas ao tópico “Relatórios, Pareceres e declarações” deveria ter sido incluído o relatório da atividades da unidade de Auditoria Interna, o qual deveria expressar sobre o plano de auditoria, sua execução e resultados observados da atuação, além da opinião sobre aspectos relevantes da gestão da UPC estabelecidos no escopo definido pela própria unidade de auditoria, opinião expressa sobre a capacidade de os controles internos administrativos da UPC identificarem, evitarem e corrigirem falhas e irregularidades, bem como de



minimizarem riscos relacionados aos processos relevantes para a consecução dos objetivos da UPC.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A presente análise teve o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão do Sebrae/BA, em especial quanto à eficácia e eficiência no atingimento dos objetivos e metas (físicas e financeiras) planejados e/ou pactuados para o exercício, a fim de emitir opinião acerca do cumprimento das atividades finalísticas.

Nesse contexto, a análise baseou-se nas informações apresentadas pela entidade no Relatório de Gestão e no levantamento de informações junto ao Sebrae/BA por meio de entrevistas/acesso aos sistemas corporativos da Unidade, durante os trabalhos de campo da equipe.

O acompanhamento realizado pelo Sebrae/BA compreende a coleta, a análise, a sistematização e o compartilhamento de informações relevantes, com o propósito de subsidiar decisões e permitir ações corretivas de modo a garantir a efetiva implantação e o aperfeiçoamento das ações planejadas para viabilizar o alcance das metas pactuadas e dos resultados propostos com o público alvo. A Unidade de Gestão Estratégica – UGE - é a responsável pelo monitoramento dos principais indicadores e metas construídas e aprovadas no processo de Planejamento Plurianual.

O Sistema de Monitoramento Estratégico – SME - é um sistema gerido pelo Sebrae/NA e disponibilizado para cada Sebrae para acompanhamento da realização orçamentária geral e em todas as suas subdivisões e da quantificação dos atendimentos em suas diversas formas e tipologias. As informações são atualizadas diariamente.

Outra ferramenta utilizada na ação de monitoramento é o Painel Geral de Acompanhamento - PGA, criada no Sebrae/BA para agrupamento dos indicadores por Regional e/ou Setorial (filtros que se apresentam deficitários no SME) e fundamental para os Gestores e Coordenadores na gestão dos projetos. O Painel proporciona agilidade e completude das informações, que se apresentam disponíveis por projeto, setor, regional ou unidade, permitindo, ainda, a utilização de filtros que possibilitam uma análise profunda de todos os atendimentos realizados, chegando, inclusive, ao nível de identificação dos clientes atendidos. Assim como o SME, o PGA também é atualizado diariamente.

É desse modo, através dessas ferramentas e de informações de outras unidades, que são coletadas informações para os diversos relatórios e para a elaboração de Boletins Mensais que apresentam os dados a partir de uma perspectiva conjunta e numa ótica diferenciada para acompanhamento do Conselho Deliberativo Estadual - CDE, Diretoria Executiva - DIREX, Coordenadores das Unidades Regionais, Coordenadores das Unidades Setoriais e Coordenadores das Unidades não finalísticas.

Conforme pode-se verificar nos quadros abaixo e com base no escopo dos trabalhos de auditoria, verificou-se que os Projetos de Atendimento do Sebrae/BA são compatíveis



os seus objetivos estratégicos. Ademais, as metas físicas e financeiras previstas sofreram impactos do cenário econômico do país em 2015, o que justifica o não atingimento integral. Por outro lado, as Metas Mobilizadoras físicas tiveram atingimento superior às metas financeiras, o que demonstra esforço da entidade para superar as dificuldades que pudessem impactar os seus resultados operacionais.

Metas Mobilizadoras	Meta	Realizado	% Realizado
Meta 1: Número de pequenos negócios atendidos	158.700	172.285	109%
Meta 2: Número de pequenos negócios atendidos com soluções específicas de inovação	15.870	23.125	146%
Meta 3: Número de microempreendedores individuais atendidos	95.000	100.593	106%
Meta 4: Número de Microempresas atendidas	56.500	63.480	112%
Meta 5: Número de Empresas de Pequeno Porte atendidas	7.200	8.212	114%
Meta 6: Número de municípios com a Lei Geral implementada	145	155	107%
Meta 7: Taxa de fidelização de pequenos negócios atendidos	55.545	73.816	133%

Fonte: Unidade de Gestão Estratégica (UGE) / Sebrae/NA

Receita	2014			2015			Exec2015 / Exec2014
	Previsão	Execução	%	Previsão	Execução	%	
CSO	93.040,00	93.040,00	100,00	102.224,41	102.224,41	100,00	9,87
CSO - Saldo	4.780,15	4.780,15	100,00	6.996,00	6.996,00	100,00	46,36
CSO - Ressarcimentos	227,00	205,19	90,39	227,00	54,77	24,13	-73,31
CSN	32.217,07	26.203,04	81,33	43.008,78	37.422,56	87,01	42,82
Aplicações Financeiras	2.000,00	3.448,37	172,42	3.063,56	5.810,88	189,68	68,51
Receitas Próprias	9.875,94	7.827,38	79,26	11.041,67	5.668,65	51,34	-27,58
Saldos Exercícios Anteriores	3.219,85	3.219,85	100,00	10.200,00	10.200,00	100,00	216,78
Outras Receitas	0,00	1.868,86	0,00	0,00	1.645,50	0,00	-11,95
Total	145.360,01	140.592,84	96,72	176.761,42	170.022,77	96,19	20,93

Fonte: SGE. SME



Natureza de Despesa	2014			2015			Exec2015 / Exec2014
	Previsão	Execução	%	Previsão	Execução	%	
Pessoal, Encargos e Benefícios Sociais	42.799,64	42.581,67	99,49	50.250,22	51.292,46	102,07	20,46
Custos e Despesas de Operacionalização	26.251,18	21.149,07	80,56	31.155,58	24.690,11	79,25	16,74
Serviços Profissionais e Contratados	64.670,99	61.328,14	94,83	80.061,93	71.782,19	89,66	17,05
Encargos Diversos	2.101,07	1.360,15	64,74	1.595,83	1.871,09	117,25	37,56
Transferências	1.243,48	1.071,90	86,20	3.055,18	928,48	30,39	-13,38
Imobilizado	695,44	304,90	43,84	638,38	519,01	81,30	70,22
Depósitos Judiciais	836,74	455,12	99,98	300,00	142,67	47,56	-68,65
Amortização de Empréstimo	455,20	455,12	99,98	0,00	0,00	0,00	-100,00
Total	139.053,74	129.087,69	92,83	167.057,13	151.226,02	90,52	17,15

Fonte: SGE. SME

Pode-se destacar também, as Metas de Atendimento que traduzem os indicadores dos esforços despendidos pela Unidade para o cumprimento das prioridades estratégicas. A execução dessas Metas ocorre principalmente dentro dos projetos setoriais/territoriais ao longo do exercício e apresentaram resultados satisfatórios, onde de um total de 20 itens mensurados, 12 foram superados, 4 ficaram em patamar superior a 80% e 4 não foram atingidas. Estas últimas particularmente relacionadas com os itens “Missão”, “Caravana”, “Feiras” e “Rodadas de Negócios”, foram impactadas pela não realização da Feira do Empreendedor, evento reconhecidamente indutor para o alcance dessas Metas.

Instrumento	Indicador	Previsto	Realizado	% Realizado
CONSULTORIA	Nº de horas	302.790	255.637	84%
CURSO	Nº de Cursos	1.512	1.404	93%
FEIRAS	Nº de feiras do SEBRAE	29	6	21%
	Nº de pequenos negócios expositores em feiras de terceiros	495	560	113%
	Nº de pequenos negócios expositores em feiras do SEBRAE	115	213	185%
MISSÃO E CARAVANA	Nº de Missões/Caravanas para eventos de Terceiros	84	85	101%
	Nº de missões/caravanas para eventos do SEBRAE	38	41	108%
	Nº de pequenos negócios para eventos de terceiros	921	931	101%
	Nº de pequenos negócios para eventos do SEBRAE	623	251	40%
	Nº de potenciais empresários para eventos de terceiros	147	128	87%
	Nº de potenciais empresários para eventos do SEBRAE	127	50	39%



OFICINA	Nº de Oficinas	1.917	2.086	109%
	Nº de Participantes	37.794	41.400	110%
ORIENTAÇÃO TÉCNICA	Nº de orientações	353.959	377.102	107%
PALESTRA	Nº de Palestras	1.264	1.264	100%
	Nº de Participantes	35.950	41.429	115%
RODADA	Nº de Pequenos negócios	165	215	130%
	Nº de Rodadas	15	7	47%
SEMINÁRIO	Nº de Participantes	23.709	23.359	99%
	Nº de Seminário	181	209	115%

Fonte: Unidade de Gestão Estratégica (UGE) / Sebrae/NA

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O Sebrae/BA, conforme Relatório de Gestão 2015, declarou às seguintes transferências financeiras concedidas no exercício auditado:

QUADRO: TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS PELO Sebrae/BA

	QUANTIDADE DE TERMOS DE TRANSFERÊNCIAS	VALOR PACTUADO (R\$)	VALOR REPASSADO EM 2015 (R\$)	VALOR PRESTADO CONTAS EM 2015 (R\$)
CONVÊNIO	03	3.866.914,68	928.484,00	558.757,73
PATROCÍNIO	50	2.001.727,00	2.001.727,00	2.001.727,00

Fonte: Relatório de Gestão do Sebrae 2015.

Por decisão gerencial do Sebrae, as transferências realizadas, por meio de convênio, tiveram redução em relação a exercícios anteriores. No exercício de 2015, foram executadas três transferências, as quais se referem a acordos celebrados em exercícios passados que ainda estão vigentes, a saber:

- Convênio nº 9/2014 – celebrado entre o Sebrae/BA e a União de Ensino de Santa Cruz – UNIESC, a convenente foi selecionada por meio da Chamada Pública nº 1/2013 e tem como objetivo geral despertar o espírito empreendedor, considerado num sentido mais abrangente através da associação de conhecimentos, conceitos do empreendedorismo com a criação e a gestão de negócios inovadores para alunos e professores, como forma de promover o desenvolvimento local e crescimento econômico.
- Convênio nº 11/2014 – Convênio de Cooperação Técnica e Financeira entre o Sebrae/BA e o Senar/BA cujo objeto é a operacionalização do Programa Viver Bem no Semi-Árido, com o objetivo de promover a competitividade e sustentabilidade dos empreendimentos rurais no semiárido baiano, através do fomento à inovação, ao empreendedorismo e à difusão das tecnologias sociais de produção, gestão e boas práticas de convivência com o semiárido.
- Convênio nº 14/2013 – Convênio de Cooperação Técnica e Financeira entre o



Sebrae/BA e o Senar/BA com vistas à prestação de consultoria gerencial e tecnológica aos produtores rurais, buscando promover a educação do homem no campo, proporcionando o desenvolvimento do seu negócio, bem como o crescimento econômico da empresa integradora parceira, estendendo seus benefícios a toda cadeia produtiva.

As transferências realizadas, por meio de Convênio, são regidas pela Instrução Normativa IN nº 041.04, a qual disciplina as regras e os critérios para realização de parcerias e formalização. Foram realizadas análises na prestação de contas dos três convênios e observou-se que foram atendidas as determinações contidas no Normativo. As prestações de contas constavam com Parecer de Análise Técnica, Econômica e Financeira do Gestor responsável pelo Convênio com manifestação sobre a sua aprovação. Observaram-se, ainda, registros fotográficos, lista de presença, avaliação do curso, lista das despesas efetuadas com cópias das respectivas Notas Fiscais e outros documentos para efetiva comprovação das realizações das atividades.

Já os Patrocínios concedidos pelo Sebrae/BA são regidos pela Instrução Normativa nº 37. Os valores de concessão, ano a ano, também tiveram um decréscimo, conforme quadro a seguir:

QUADRO: EVOLUÇÃO DOS PATROCÍNIOS

Exercício	2013	2014	2015
Patrocínios Executados	3.121.241,40	3.797.980,00	2.001.727,53

Fonte: Controladoria Sebrae/BA

Em 2015, foram concedidos cinquenta patrocínios. Com o intuito de avaliar a atuação da Entidade para garantir o alcance dos objetivos definidos em Plano de Trabalho, foram analisados os seguintes processos, celebrados com pessoas Jurídicas não integrantes do Sistema Sebrae:

TABELA: AMOSTRA DOS PATROCÍNIOS

Nº PROCESSO	TRANSFERENCIA ANALISADA - OBJETO	CONVENIENTE	VALOR REALIZADO EM 2015 R\$
CP 0012.15	Gamepolitan – Edição Salvador	42 Cultural Comunicação LTDA	20.000,00
CP 0051.15	Projeto de Capacitação e Treinamento dos Comerciantes dos Corredores Comerciais de Salvador, visando fomentar as vendas	Câmara de Dirigentes Lojistas de Salvador - CDL	100.000,00
CP 000.15	Liquida Salvador 2015	Câmara de Dirigentes Lojistas de Salvador - CDL	40.677,70
CP 0042.15	87ª ENIC – Encontro Nacional da Indústria da Construção	SINDUSCON Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia	150.000,00
CP 0029.15	Bahia Farm Show 2015 – Feira de	AIBA –	80.000,00



	Tecnologia Agrícola e Negócios	Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia	
CP 0041.15	Missão Técnica de 30 empresários do Estado da Bahia para participação no 2º Fórum Nacional da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil	FACEB – Federação das Associações Comerciais do Estado da Bahia	50.000,00
CP 0036.15	II Festival LEM Gastronomia	Roseni Gonçalves dos Santos ME	20.000,00
CP 033.15	SUPERBAHIA 2015 – 6ª Feira de Convenção Baiana de Supermercados, Atacados, Padarias, Restaurantes e Distribuidores	Associação Baiana de Supermercados ABASE	80.000,00
CP 0035.15	XIV Encontro Regional dos Panificadores do Sudoeste da Bahia e Feira de Máquinas e Equipamentos de Panificação	Associação dos Panificadores de Jequié – APJ	30.000,00
CP 0043.15	4º Encontro de Prefeitos	União dos Municípios da Bahia – UPB	100.000,00
CP 0016.15	Tempero no Forte – X Festival de Gastronomia, Arte e Cultura – Praia do Forte, Litoral Norte	2D Comunicação Promoções e Eventos LTDA	20.000,00
VALOR TOTAL			R\$690.677,70

Fonte: Tabela de Patrocínios fornecida pela Controladoria

A partir da análise dos referidos processos, constataram-se falhas na forma de pactuação do objeto, na prestação de contas, bem como no acompanhamento das prestações de contas, conforme registros específicos nos Achados de Auditoria.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A análise dos processos licitatórios realizados pelo Sebrae /BA no exercício de 2015 e dos respectivos contratos teve por objetivo avaliar a gestão de compras e contratações de acordo com as seguintes diretrizes: regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; e qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

De uma forma geral, não foram identificadas impropriedades relevantes na avaliação da regularidade das licitações, naquilo que se referem à adequação da modalidade, requisição do objeto, instrumento convocatório e publicação.

Nessa área de aquisições, verificou-se a divulgação ampla dos editais em jornal de grande circulação local e no site da Unidade, bem como a organização adequada dos processos licitatórios analisados.



Em alguns processos examinados, identificaram-se impropriedades. Nos pregões presenciais nº 5, 8 e 33/2015, destinados à locação de veículos com e sem motoristas, identificaram-se diversas impropriedades, que vão da ausência de parecer jurídico nos processos licitatórios, existências de cláusulas restritivas em licitações e sublocação total do objeto licitado, este último com vedação expressa no art. 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae, entre outros problemas.

Apesar de haver um acompanhamento permanente da execução dos contratos, inclusive com designação de responsáveis, verificaram-se falhas a exemplo da intempestividade para cumprimento de obrigação contratual.

Merece destaque a realização de contratações diretas, mediante dispensa de licitação, de empresas para prestar serviços de instrutoria e consultoria. Foram verificadas impropriedades nos processos de contratação, a exemplo de: objetos genéricos; ausência de critérios objetivos para contratação profissional; ausência de critérios objetivos para estabelecer comparação entre propostas de preços dos palestrantes; ausência de fundamentação legal da dispensa de licitação; ausência de justificativa de preço nos processos e ausência de mecanismo de avaliação as palestras realizadas.

Esses assuntos estão tratados de forma mais detalhada nos achados de auditoria, parte II deste Relatório.

Controles Internos.

Com o objetivo de verificar a estrutura de controle interno instituída pelo Sebrae/BA para a área de contratos e licitações, a equipe de auditoria selecionou por amostragem, quatro processos licitatórios, três de dispensa e dois de inexigibilidade realizados em 2015.

Verificou-se que o planejamento, coordenação, execução, controle e avaliação das ações técnico-administrativas e financeiras relacionadas à gestão de compras são realizados pela CAD – Coordenação de Administração. Esta Coordenação, entre outras atividades, executa e controla os processos de licitação referentes à aquisição de produtos, materiais e serviços; orienta às Unidades Operacionais sobre os processos referentes às aquisições; analisa os pedidos de compras, orientando os setores solicitantes quanto à qualidade e padronização.

O Sebrae/BA dispõe de diversos normativos que regulam as licitações e contratos firmados. Verificou-se também que existem setor de licitação formalmente constituído e comissão de licitação atuante.

Cabe destacar que os processos licitatórios, bem com as dispensas e inexigibilidade, estavam instruídos com um plano de trabalho ou termo de referência, nos quais os setores demandantes de bens e serviços materializam as necessidades e justificam os motivos das futuras contratações. Entretanto, é necessário melhorar a padronização de tais documentos, já que em alguns processos, a exemplo de dispensa de licitação, identificaram-se termos de referência não padronizados.



Verificou-se também que os processos licitatórios estavam instruídos com pesquisa de preço, as quais fundamentaram os preços de referências dos certames. Tal prática é positiva, já que permite melhor equacionamento dos preços praticados no mercado com a necessidade e orçamentos da entidade.

Visando atenuar eventuais falhas nos processos de compras, impõem-se à CAD melhoramentos na integração com a Assessoria Jurídica, já que nos processos examinados verificou-se a ausência de posicionamento formal desta sobre a regularidade das licitações e contratos. Tal posicionamentos visa identificar e antecipar as fragilidades inerentes aos processos de compra.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A avaliação da gestão de recursos humanos do Sebrae/BA, em 2015, contemplou a análise quanto à observância da legislação sobre admissão e remuneração e a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2015, o quadro de pessoal do Sebrae/BA estava assim constituído no final do exercício de 2015:

TABELA: INFORMAÇÕES SOBRE A ESTRUTURA DE PESSOAL DA UNIDADE.

Tipologia dos Cargos	Ingressos no Exercício	Continuados no Exercício	Egressos no Exercício	Total em dez/15
Nº de empregados contratados por tempo indeterminado	19	296	41	274
Nº de empregados indicados sem contabilizar os diretores (contrato por tempo indeterminado)	18	14	7	25
Nº de empregados contratados por tempo determinado - Trainees	30	0	1	29
Nº de empregados contratados por tempo indeterminado - a disposição de terceiros com ressarcimento		2		2
Nº de menores aprendizes	2	4	3	3
Total	69	316	52	333

Fonte: Relatório de Gestão de 2015, Quadro LXI – Força de Trabalho.

Admissão de pessoal à luz da legislação

A entidade possui normativos para disciplinar as rotinas de processo de recrutamento e seleção de pessoal. Foi analisado o Processo Seletivo para o Programa de Formação de Trainees ocorrido em 2015, no qual foram ofertados 30 cargos e contratados igual número de novos colaboradores, dos quais 29 permanecem no Programa. No Processo Seletivo, foi identificada a alteração de regras sem a reabertura do prazo de inscrição e sem ampla publicidade, a ausência de critérios de correção e pontuação que seriam adotados em relação à questão discursiva e inconsistência nas disposições do Edital de Processo Seletivo e na divulgação dos resultados.

Folha de Pagamento



Na análise da folha de pagamento, foi verificado o enquadramento salarial de colaboradores externos para exercer funções de confiança em desacordo com o Manual SGP - Sistema de Gestão de Pessoas.

Controles Internos Administrativos

Ainda com referência às rotinas de avaliação funcional, foram identificadas fragilidades por meio dos procedimentos de auditoria aplicados e do Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI.

Com relação às rotinas de seleção de pessoal, verificou-se a carência de normativos para orientar a elaboração de editais dos processos seletivos, considerando os diversos aspectos necessários para garantir a aplicação de critérios que assegurem a legalidade, moralidade, transparência e a competitividade da seleção.

No que se refere ao processo de admissão e gestão da folha de pagamento, constatou-se que as rotinas internas da Unidade de Gestão de Pessoas necessitam ser aperfeiçoadas de modo a evitar que o enquadramento salarial de colaboradores externos seja processada sem a participação de técnicos da Unidade para dar efetividade ao disposto no Manual do SGP, item 3, que dispõem: *“Os processos de contratação, demissão, promoção e movimentação de profissionais do Sebrae/BA serão acompanhados de parecer prévio emitido pela UGP.”*

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Controles internos é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

A avaliação de controle interno visa a avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegure, de forma razoável, que: na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

A estratégia metodológica utilizada na auditoria consistiu no envio de questionário aos dirigentes da Entidade e verificação documental dos controles em nível de atividades.



Importante ressaltar que a avaliação de controles internos foi realizada com base na metodologia do *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - Coso II: Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), referencial metodológico mundialmente aceito e mais recomendado para realização deste tipo de trabalho.

A avaliação de controles internos foi realizada em dois níveis, quais sejam:

a) em Nível de Entidade - quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades de negócio, secretarias, superintendências, departamentos, áreas etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do Sebrae: Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividade de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento.

b) em Nível de Atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Em outras palavras, significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização. Nesse contexto, foi avaliada a estrutura de controles internos instituída pelo Sebrae relativa às atividades de Licitações e estão consubstanciadas nos registros relativos às atividades.

Avaliação em Nível de Entidade:

a) ambiente de controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Os fatores que compõem o ambiente de controle incluem integridade e valores éticos, competência das pessoas, maneira pela qual a gestão delega autoridade e responsabilidades, estrutura de governança e organizacional, o “perfil dos superiores” (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial), as políticas e práticas de recursos humanos etc.

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na verificação da adequabilidade do ambiente de controle, ressalvadas as observações adiante abordadas quanto ao processo de Contratação de Credenciados.

b) avaliação de riscos

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada.



Entendemos que a política corporativa de Gestão de Risco carece de aprimoramento, visto que o último trabalho específico com foco no gerenciamento dos riscos da unidade foi a *Auditoria com Foco em Risco* realizada pela Auditoria Externa KPMG no ano de 2011, permanecendo ainda pendentes de saneamento 43 apontamentos verificados na ocasião.

Este assunto será abordado oportunamente em conjunto com as observações do item Monitoramento.

c) atividade de controle

Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Nesse sentido, apesar dos procedimentos de controle do Sebrae/BA, segundo os parâmetros considerados pela metodologia adotada e aplicada nesta avaliação, apresentaram níveis aprimorados, verificamos a necessidade da implantação de melhorias no Ambiente de Controle, em especial no processo de Contratação de Credenciados e no acompanhamento dos apontamentos das auditorias, conforme detalhado em itens específicos.

d) informação e comunicação

O sistema de informação e comunicação da entidade deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinado, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Diante da análise da equipe de auditoria e as respostas apresentadas pela Unidade no Questionário de Avaliação de Risco, verifica-se que os componentes referentes a este quesito estão satisfatórios.

e) monitoramento

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

Nesse componente, verificamos a necessidade de aprimoramento no sistema de controle interno, visto que ainda permanecem pendentes de regularização 43 apontamentos decorrentes da Auditoria com Foco em Risco realizada em 2011 pela KPMG.



MACROPROCESSO	CONCLUÍDO	EM ABERTO	EM ATRASO	Total Geral
AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	9	7		16
GESTÃO DE CREDENCIADOS	1	1		2
GESTÃO DE PROJETOS	4	5		9
IMOBILIZADO	2	4		6
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	2	1		3
RECURSOS HUMANOS	22	5		27
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO			13	13
TESOURARIA	12	7		19
Total Geral	52	30	13	95

Fonte: Planilha de Follow-up enviada pelo Gestor

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno do Sebrae, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício sejam atingidos, está demonstrada na tabela a seguir:

Tabela - Avaliação dos componentes do sistema de controle interno do Sebrae/BA

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	88,89%	Aprimorado
Ambiente de Controle	91,39%	Avançado
Avaliação de Risco	80,56%	Aprimorado
Atividade de Controle	86,11%	Aprimorado
Informação e Comunicação	100,00%	Avançado
Monitoramento	83,33%	Aprimorado

Fonte: Acórdãos TCU Plenário nº 2467/2013, 568/2014 e 476/2015.

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO	
Pontuação Média	Interpretação
0% a 20%	Inicial
20% a 40%	Básico
40% a 70%	Intermediário
70% a 90%	Aprimorado
90% a 100%	Avançado

Fonte: Acórdãos TCU Plenário nº 2467/2013, 568/2014 e 476/2015.

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo Sebrae/BA em nível de entidade apresentam **níveis aprimorados** em três dos cinco componentes, necessitando, portanto, de melhorias nos itens já citados e desenvolvidos oportunamente.

Por outro lado, com relação às Unidades Regionais do Sebrae/BA, com base na análise dos Relatórios de Auditoria Interna do ano 2015, constata-se que os controles internos da Unidades Regionais do Sebrae/BA **necessitam de aprimoramento** em face das 319 inconformidades nas seguintes áreas: Pessoal, Fundo Fixo, ISS, Receitas, Imobilizado,



Obrigações Tributárias, Contratos e Instalações, Contas a Pagar/Processos Pendentes, Projetos.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A avaliação do atendimento das determinações e recomendações efetuadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e suas consequências na gestão do SEBRAE/Bahia teve como escopo os acórdãos com determinação expressa do Tribunal para monitoramento.

A metodologia consistiu no levantamento no sítio do Tribunal de Contas da União (TCU) na internet, através do controle de entrada de Acórdãos na Secretaria Federal de Controle (SFC) entre 2012 e 2015, e verificação das informações registradas no Relatório de Gestão da entidade.

Nesse sentido, não foram identificadas determinações ou recomendações do TCU para o SEBRAE/Bahia, entre os exercícios de 2012 e 2015, que tivessem determinação expressa para acompanhamento por parte da Controladoria-Geral da União.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Este item da auditoria teve como objetivo verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pela CGU em ações de controle realizadas junto ao Sebrae/BA relacionadas ao período de exame, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Nesta análise, não foi verificada a existência de recomendações emitidas no exercício de 2015, tampouco existiam recomendações pendentes referentes ao Plano de Providências Permanente - PPP decorrente do último Relatório de Auditoria 201109553 emitido em 2011, referente ao exercício de 2010.

2.9 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 Plano de Providências Permanente 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.

Salvador/BA.

Nome: GABRIELA DOVAL NEIVA

Cargo:

Assinatura:

Nome: GENIVALDO PINHEIRO DOS SANTOS

Cargo:

Assinatura:

Nome: JOSE BARBOSA SALES

Cargo:

Assinatura:

Nome: JOSE FRANCISCO DA SILVA

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado da Bahia



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na concessão e na Gestão de Patrocínios agravadas pela ausência de avaliação dos resultados e dos retornos institucionais, em desacordo com Instrução Normativa IN nº37- Concessão de Patrocínio pelo Sebrae/BA.

Fato

No âmbito do Sebrae/BA, o patrocínio é entendido como o apoio financeiro concedidos a projetos de responsabilidade de terceiros, que contribuam para promover a produção e a difusão do conhecimento, estimular a competitividade da micro e pequenas empresas, bem como consolidar a imagem do Sebrae e o seu compromisso com a cultura empreendedora. As regras de concessão do Patrocínio estão estabelecidas pela Instrução Normativa IN nº 37 – Concessão de Patrocínio pelo Sebrae/BA.

Foram analisados onze processos referentes à concessão de Patrocínio, perfazendo um valor total de R\$690.677,70, o que corresponde a 34,50% do volume transferido.

Em relação aos processos analisados observaram-se as seguintes questões:

AUSENCIA DE PREVISÃO NORMATIVA SOBRE O DETALHAMENTO DE DESPESAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os Contratos de Patrocínio celebrados são formatados com cláusulas padronizadas. Desta forma, em todos os patrocínios analisados, a Cláusula Quarta – Da Prestação de Contas tem a seguinte previsão:

“- relação discriminada de todas as receitas recebidas em face de outros patrocínios ao projeto; - relatório final das atividades; - o registro fotográfico do evento; - a comprovação física das divulgações publicitárias com a inserção da marca do Sebrae/BA”

Não existe previsão do detalhamento, na Prestação de Contas, de comprovação da aplicação dos recursos, com a planilha analítica dos custos, a exemplo da apresentação de notas fiscais, extrato bancário de depósito a fornecedores, serviços e produtos efetivamente adquiridos/prestados e demais elementos que comprovem a efetividade de todos os gastos.

Na IN nº 37 está previsto no item 4 – Das Diretrizes do Patrocínio que *“o Sebrae/BA patrocina projetos e/ou ações que devem observar as orientações legais e as recomendações constantes na Política de Patrocínio, no Manual de Prestação de Contas, no Manual de Identidade Visual e no uso da marca Sebrae/BA e no regulamento de licitações e contratos do Sistema Sebrae/BA”*.

A falta de previsão, no Manual de Prestação de Contas, de detalhamentos de como foram realizadas as despesas referentes ao patrocínio, faz com que não se tenha condições de analisar a efetiva observância, da correta utilização, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae/BA, conforme previsto no item 4 da IN nº 7.

DESCRIÇÃO GENÉRICA DO OBJETO

O Contrato de Patrocínio CP nº 51/15, cujo valor repassado foi de R\$96.900,00, tem como objeto a Capacitação e Treinamento dos Comerciantes dos Corredores Comerciais de Salvador, visando fomentar as vendas da Campanha Natal Luz.

No objeto do contrato, não está previsto a quantidade de capacitados, nem turmas a serem oferecidas. Não foi observado Plano de Trabalho com detalhamento das ações.

O Formulário de Prestação de Contas, também está de forma genérica, indicando como estratégia e desenvolvimento das ações: *“O Projeto de Capacitação e Treinamento está inserido na Programação da Campanha Natal Luz e Prêmios Salvador 2015 e visa preparar os comerciantes dos corredores comerciais de Salvador para atuar durante a Campanha de forma a fomentar as vendas do comércio varejista da cidade do Salvador”*.

No relatório final da prestação de contas, o Detalhamento das Ações descreve a realização de três palestras sobre Técnica de Vendas, Qualidade no Atendimento, Motivação e Detalhes da Campanha Natal de Luz e Prêmios. A prestação de Contas tem lista de presença da realização de três turmas: uma no dia 16/12/2015, com onze pessoas, e outras duas do dia 17/12/2015 com o total de 17 pessoas, perfazendo, desta forma, o total de 28 capacitados, culminando com um custo individual de cada capacitação, correspondente a R\$3.460,71.

Este fato é recorrente e já foi apontado no Relatório de Auditoria Interna realizado pela Deloitte Touche Tohmatsu: *“Foi verificado também que o formulário encaminhado para patrocínio da campanha LIQUIDA BAHIA 2013 (R\$ 100.000) apresentou poucas informações a respeito da iniciativa, não existindo um detalhamento aprofundado das ações de capacitação a serem realizadas com os micros e pequenos empresários. Adicionalmente, no relatório de atividades entregue pela FCDL, responsável pelo LIQUIDA BAHIA 2013, não foram apresentadas informações do número exato de pessoas capacitadas na campanha, nem das áreas de conhecimento ou metodologia foco do treinamento”*.

Pelo fato de a descrição do objeto ser genérica, não é possível quantificar se as ações realizadas estão de acordo com o pactuado, mas pelos valores envolvidos e pelo quantitativo de comerciantes capacitados evidencia-se um custo abusivo para cada treinamento individual.

VALOR DA CONCESSÃO DE PATROCÍNIO SUPERIOR AO ESTIPULADO NO NORMATIVO

O Contrato de Patrocínio CP nº 42/15, cujo valor repassado foi de R\$150.000,00, teve como objeto a execução das ações do projeto denominado “Encontro Nacional das Indústrias da Construção – ENIC 2015, com o objetivo de trazer soluções e novos entendimentos para um setor em constante evolução.



Observou-se, entretanto, que a IN nº 037, atualizada em 28/09/2015, prevê no item 4.3.1.2 que “os valores fixados para patrocínio nesta modalidade estão fixados em até R\$100.000,00”.

O valor concedido está 50% maior do que o permitido no normativo.

CONCESSÃO DE PATROCÍNIO PARA OBJETO NÃO PREVISTO EM NORMATIVO

O Contrato de Patrocínio CP nº 41/2015, cujo valor repassado foi de R\$50.000,00, teve como objeto “Missão Técnica de 30 empresários do estado da Bahia para participação no 2º Fórum Nacional da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil – CACB, na cidade de Florianópolis, SC”. O Projeto tem como objetivo oportunizar aos empresários a interação com lideranças políticas e empresariais a fim de atualizar, discutir e ponderar assuntos da atual conjuntura político/econômica nacional, permitindo o fomento do empreendedorismo, garantindo assim o fortalecimento das empresas.

Cabe ressaltar que o Sebrae/BA ao conceder esta Patrocínio não esteve patrocinando o evento, mas a participação de 30 empresários no evento, em local distinto da residência dos mesmos. No item 4.4 da IN nº 37, Classificação dos Projetos, é previsto: “*O Sebrae/BA poderá patrocinar projetos relevantes para os segmentos empresariais de micro e pequeno portes ou que promovam a cultura do empreendedorismo assim classificados: 4.4.4.1 eventos: férias, exposições, mostra de produtos, congressos, conferências, seminários, workshop, rodadas de negócios e premiações, missões e cursos*”.

Para concessão de Patrocínio, o Sebrae/BA utiliza formulário próprio com critérios objetivos que recebem pontuação para avaliação das propostas. A pontuação, para aprovação do Patrocínio, deve ser de no mínimo 70. No evento analisado foi aplicado o seguinte critério:



Projeto: Missão Empresarial para participação dos representantes das Associações Comerciais da Bahia e Consultores do Empreender no 2º Fórum Nacional CACB Mil.

Critérios para avaliação das propostas:

QUESITOS	PESO	NOTA (0 a 5)	FORMA DE AVALIAÇÃO	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
ADERÊNCIA À MISSÃO DO SEBRAE	4	4	Verificar na proposta apresentada qual a relação do evento e a Missão do SEBRAE.	16	
BENEFÍCIOS PARA O PÚBLICO ALVO DO SEBRAE/BA	4	4	Os benefícios diretos e indiretos para o público alvo do SEBRAE/BA	16	
VISIBILIDADE INSTITUCIONAL	3	2	A visibilidade da marca SEBRAE no evento e na sua divulgação.	6	
QUALIDADE DAS CONTRAPARTIDAS	3	3	A qualidade das contrapartidas oferecidas ao SEBRAE/BA e/ou a seu público alvo pelos proponentes	9	
CONTRIBUIÇÃO PARA ALCANCE DAS METAS ORGANIZACIONAIS	3	4	Qual a contribuição do evento para o alcance das metas do SEBRAE/BA	12	
VISIBILIDADE AOS PRODUTOS E SOLUÇÕES SEBRAE	1	2	Utilização ou promoção de produtos e soluções do SEBRAE	2	
CONVERGÊNCIA DOS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DO PROPONENTE COM OS DO SEBRAE	2	5	Verificar as afinidades institucionais entre o SEBRAE e o proponente.	10	
TOTAL				71	

PONTUAÇÃO MÁXIMA: 100	ESCALA DE NOTAS
PONTUAÇÃO PARA APROVAÇÃO DE PATROCÍNIO: 70 (70%)	1 - NÃO ATENDE
	2
	3 - ATENDE PARCIALMENTE
	4
	5 - ATENDE TOTALMENTE

Sara Mª do S. Duarte
Secretária Geral
SEBRAE/BA Mat.: 795

Rafael Pastori
Gerente Adjunto-UMC
Mat.: 952
SEBRAE/BA

Italo Cavaliari Aguiar Pereira
SEBRAE/BA - Mat. 1

Célia Márcia Fernandes
Gerente-UMC
SEBRAE/BA - Mat.: 808

Neste evento não foi possível observar os seguintes itens:

-Visibilidade Institucional – a visibilidade da marca Sebrae no evento e na sua divulgação - visto que o Sebrae/BA não patrocinou “o evento”, mas empresários para participar do evento que foi patrocinado pelo Sebrae Nacional.

-Visibilidade aos Produtos e Soluções Sebrae – utilização de produtos ou soluções do Sebrae – não foi demonstrada a utilização de nenhum produto ou solução do Sebrae/BA.

Com a ausência destes dois itens, a pontuação obtida seria inferior ao necessário para concessão do patrocínio, por meio de análise de critérios objetivos estabelecidos pela Entidade.

Para este patrocínio também não ficou claro a contrapartida oferecida, assim definido na Instrução “é o benefício oferecido pelo proponente ao Sebrae/BA em decorrência do Patrocínio concedido”.

AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO PATROCÍNIO

É previsto na IN nº 37, item 5.2: “os resultados da participação do Sebrae/BA em projetos de terceiros, via patrocínio, serão mensurados pela Unidade de Marketing e Comunicação com base em aspectos tangíveis e intangíveis relacionados aos retornos institucionais assim compreendidos:



- aspectos tangíveis – referem-se a benefícios e resultados que podem ser materializados por meio de facilitação de acesso às MPE, participação de MPE, exposição da marca Sebrae/BA em peças promocionais e mídias, cessão de espaços, cotas de inscrição, desconto para participação de público interessado do Sebrae/BA entre outros;

- aspectos intangíveis – são resultados não materializáveis que podem ser mensurados por meio de pesquisa, sob a ótica de marketing, tendo como base a valorização das MPE, a difusão do conhecimento, exposição da marca e a projeção da imagem do Sebrae/BA perante seu público de interesse”

Não foi observada, em nenhum dos patrocínios analisados, a avaliação da efetividade do patrocínio concedido pelo Sebrae/BA.

As questões levantadas expõem fragilidades no sistema de concessão de patrocínios pelo Sebrae/BA.

Causa

Autorização de Patrocínios em desacordo com o normativo vigente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17 de agosto de 2016, a Entidade prestou a seguinte manifestação:

“1. Ausência de previsão normativa sobre detalhamento de despesas na prestação de contas.

A CGU apontou que não havia previsão de detalhamento de prestação de contas para as entidades patrocinadas por este Sebrae/BA. Sustenta a inexistência da comprovação dos recursos, com planilha analítica dos recursos, extrato bancário de depósito a fornecedores, serviços e produtos efetivamente adquiridos/prestados e demais elementos que comprovem a efetividade dos gastos. Por isso, aduz que torna-se prejudicada a análise acerca da efetiva observância, da correta utilização, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae/BA, conforme previsto no item 4 da IN 37. Sobre o tema, inicialmente convém ressaltar que o Sebrae/BA estabelece nos seus instrumentos contratuais previsão que dá tratamento sobre como deve ser feita a prestação de contas dos patrocínios, além de uma instrução normativa específica (IN 37.01) que, em um dos seus anexos, conferiu 10 páginas acerca do referido procedimento (Anexo 01).

Em cumprimento ao quanto estipulado nos instrumentos citados anteriormente, o Sebrae/BA exige do patrocinado relatório das atividades realizadas, comprovação física da realização do evento patrocinado, da exposição da marca, clipagem de matérias publicadas, cópias de spots de rádio e de comercial de TV com comprovantes de veiculação e cadastro das pessoas físicas e jurídicas que participaram do evento.

Isso é porque o patrocinado é um contratado e não um conveniado. A prestação de contas que essa egrégia Controladoria exige equipara-se à dos convênios. Há grandes diferenças entre os institutos, até no nível conceitual.



A análise que o patrocinador deve fazer é se o que esta se dispõe a entregar (retorno institucional, visibilidade de marca, dentre outros) vale o quanto o solicitante pede.

A prestação de contas financeira é instituto incompatível com o contrato.

A prestação de contas decorre da associação de esforços presente no convênio. No contato, diferentemente, há interesses contrapostos, ou seja, nele, o patrocinado visa buscar sempre mais dinheiro e o patrocinador visa sempre buscar mais visibilidade e menor custo. Abrir as contas do patrocinado é desvelar seus segredos comerciais.

No entanto isto não tem o condão de macular o negócio. É que assim como nos outros contratos, a parte que desembolsa dinheiro deve avaliar não se a outra parte está tendo lucro ou prejuízo, mas sim se o objeto que lhe está sendo entregue vale o que custa. Explico. Num contrato em que se loca carros, uma parte recebe transporte e paga dinheiro e a outra empresta meios de transporte e recebe dinheiro. Se para o locatário é mais favorável ter transporte que o dinheiro que lhe foi pedido, deverá firmar o contrato. É esta a análise que deve ser feita. Aliás é desejável que os empreendedores tenham lucro. É o mister do Sebrae.

No sentido de permitir o patrocínio a missões empresariais é a lição de Carlos Nivan Maia em seu “Manual do Gestor do Sistema S” 2012 p 68: “Ademais, ao patrocinar a participação de pessoas estranhas ao quadro da entidade em seminários, cursos e eventos em geral, justifique o interesse da instituição nessa participação...”.

Aliás, não há uma norma cogente sobre contratos de patrocínio no ordenamento jurídico. Não há uma lei ou sequer uma linha no diploma geral de contratos – Código Civil. Assim, aplicam-se a tal instituto as normas gerais previstas nos artigos 421 e seguintes daquela Lei.

Entendemos que as medidas adotadas pelo Sebrae/BA, com acompanhamentos dos resultados e glosas em caso de inconformidade protegem a correta utilização dos recursos disponibilizados para convênios.

2. Descrição genérica do objeto no CP 51/15.

Esta respeitável Controladoria entendeu que o objeto contratual, como exposto na cláusula primeira está por demais genérico. Alega que a inexistência, no objeto, de informações como a quantidade de capacitados, turmas a serem oferecidas, além da inexistência de plano de trabalho com detalhamento das ações prejudicou quantificar se as ações realizadas estão de acordo com o pactuado.

De fato, fazendo a análise somente da cláusula que trata do objeto pode-se entender desta maneira. Todavia, fazendo uma análise mais acurada do contrato pôde-se perceber que nele existem dezenove obrigações a que se vinculou a Câmara de Dirigentes Lojistas de Salvador, inclusive uma que vincula a proposta do patrocinado ao instrumento contratual, como se nele fizesse parte. Eis o que dispõe a letra “s” do inciso “I” da cláusula terceira do supracitado contrato:

s) Cumprir todas as obrigações deste contrato e aqueles constantes da proposta, que passa a fazer parte do presente instrumento como se neste estivesse transcrito.

Há naquele instrumento (Anexo 02, com destaque para os itens 16, 17 e 18), especialmente nos itens 16 – Programação, 17 – Divulgação e 18 – Contrapartidas, diversas ações específicas, principalmente de imagem e retorno institucional que, por

força do item “s” da cláusula terceira do contrato, devem ser entendidas também como obrigações. Tais itens não foram expostos no contrato, pois a fim de permitir uma maior eficiência e diminuição da quantidade de trabalho, remetem aos formulários de patrocínio. Desta forma não há repetição, não se corre o risco de faltar alguma obrigação e principalmente há ganho de tempo por parte de todo o Sebrae/BA.

Por isso, analisando o formulário de patrocínio é sim possível quantificar as ações realizadas, possibilitando a verificação do atendimento do quanto contratualmente previsto.

3. Valor da concessão de patrocínio superior ao estipulado no normativo.

O órgão de controle apontou que o Sebrae/BA teria efetuado patrocínio de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) enquanto seu ato regulador interno limitava o apoio em até R\$100.000,00 (cem mil reais).

A limitação dos patrocínios em R\$ 100.000,00 (cem mil reais) foi estabelecida pela Instrução Normativa 37.01. Todavia, esta norma passou a vigor apenas em 29/9/2015 (Anexo 03 – RDE38/2015 e Anexo 04 – Publicação RDE 38/2015). O contrato de patrocínio 42/2015, no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) fora assinado em 17/9/15, portanto, sob a égide da Instrução 37.00, vigente a partir da edição da Resolução DIREX 07/2015 (Anexos 05 e 06) que previa teto de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

4. Concessão de patrocínio para objeto não previsto em normativo.

Essa egrégia Controladoria apontou ainda que não havia possibilidade de se firmar o Contrato de Patrocínio CP 0041/2015, sob a justificativa de que é permitido apenas patrocinar eventos e não a ida de empresários a eventos. Citou, para fundamentar seu apontamento, o item 4.4.1. da IN 37.01 assim entabulado:

O Sebrae/BA poderá patrocinar projetos relevantes para os segmentos empresariais de micro e pequeno portes ou que promovam a cultura do empreendedorismo assim classificados: 4.4.1.1. Eventos: feiras, exposições, mostra de produtos, congressos, conferências, seminários, workshop, rodada de negócios e premiações, **missões** e cursos. (grifos nossos) Nesse sentido, em perfeito cumprimento ao quanto previsto na instrução normativa, entendemos que o Sebrae/BA se tratou de patrocinar missão.

No acórdão AC-0966-04/11-2 O Tribunal de Contas da União apontou ao SENAR da Paraíba, a falha de: custear despesas de missão técnica no exterior sem amparo regimental: “2. Conforme apontado pela Secretaria Federal de Controle Interno, foram identificadas as seguintes falhas no relatório de auditoria de fls. 90/114:(...) i) custeamento de despesas, sem amparo regimental, para pessoa não vinculada à entidade participar de missão técnica no exterior;” Disto depreende-se que não há ilicitude nas missões em si, mas apenas quando estas ocorrem sem previsão regimental. Não foi isto o que ocorreu no Sebrae/BA haja visto que aqui há previsão na regra de patrocínio como mencionado acima. O objetivo do projeto, disposto no parágrafo único da cláusula primeira do contrato em questão, foi assim redigido:

O projeto tem como objetivo oportunizar aos empresários a interação com lideranças políticas e empresariais a fim de atualizar, discutir e ponderar assuntos da atual conjuntura política/econômica nacional, permitindo o fomento do empreendedorismo, garantindo assim o fortalecimento das empresas.



Vejamos ainda o que disciplina a Instrução Normativa quanto os objetivos dos patrocínios, na forma do item 4.5 abaixo transcrito:

O Sebrae/BA poderá patrocinar projetos de terceiros que contemplem pelo menos um dos seguintes objetivos estratégicos: a. Ampliar a visibilidade institucional e fortalecer a imagem do Sebrae/BA; b. Promover a inovação nas MPE(Micro e Pequenas Empresas); **c. Fortalecer a cooperação entre as MPE;** d. Estimular e potencializar a conquista e ampliação de mercado das MPE e o acesso a serviços financeiros; **e. Articular, propor e apoiar a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das MPE;** f. Contribuir para o desenvolvimento territorial e de sistemas produtivos locais com foco nas MPE; **g. Sensibilizar, informar, educar, difundir conhecimentos e/ou trocar experiências, com vistas ao desenvolvimento, modernização, fortalecimento e competitividade dos pequenos negócios;** h. Promover a educação e a cultura empreendedora; i. Orientar e capacitar em gestão, tecnologia e processos; j. **Articular e fortalecer redes de parcerias em prol das MPE.** (grifos nossos) Assim entendemos possível o patrocínio do referido projeto.

Questionou ainda a CGU, neste tópico, o critério utilizado para pontuar o referido evento, notadamente do que pertine aos itens “Visibilidade Institucional” e “Visibilidade aos Produtos e Soluções Sebrae”. Segundo entendeu, a nota 2 conferida pela Comissão a estes itens foi injusta, uma vez que não se pôde observar a visibilidade da marca Sebrae no evento tampouco utilização de produtos ou soluções. Concluiu que, com a ausência destes dois itens, a pontuação obtida seria inferior ao necessário para concessão do patrocínio.

Ocorre que, visualizando o site do evento (<http://www.capacita.com.br/evento/cacb-2015/>) percebemos a marca do Sebrae estampada entre os seus patrocinadores, justificando a nota dada. Para a especificidade do projeto – missão empresarial – que não favorece tanto a exposição de marca, a contrapartida oferecida foi considerada razoável, garantindo a nota 2.

Ademais o “2º Fórum Nacional da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB)” teve como objetivo promover a aproximação de lideranças empresariais –presidentes de Associações Comerciais e Empresariais – de todo o Brasil e criar um espaço privilegiado para troca de informações atualizadas entre seus representantes.

Houve interesse do Sebrae Bahia na participação de tais lideranças no evento, pois, diante da oportunidade de conhecerem os posicionamentos estratégicos discutidos no evento, puderam melhor se ambientar na conjuntura econômica da época. Desta forma, e por se tratarem de catalisadores de tendências de mercado e formadores de opinião, tiveram a condição de disseminar as soluções do Sebrae como meios de alcançar um melhor posicionamento das MPE’s assistidas pelas entidades representadas.

Além do que, um dos pilares da articulação institucional do Sebrae BA, para fins de alcance da sua missão, é a parceria com associações comerciais e empresariais, através das mais variadas ações, incluindo concessão de patrocínios, como na hipótese em questão. No caso sob análise, o Sebrae vislumbrou o evento como um meio de incentivar a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e ampliar sua carteira de clientes, através do fomento do seu portfólio, nas áreas de conhecimento (Gestão, Inovação e Tecnologia, Acesso a Crédito e Ações de Mercado).

5. Ausência de avaliação da efetividade do patrocínio.



Foi apontado pelo órgão de controle a ausência de cumprimento da mensuração dos resultados da participação do Sebrae/BA nos eventos que patrocinou. Todavia tal exigência não existe. O item 5.2 trazido não é da instrução normativa – veículo que estabelece normas internas – mas de um de seus anexos, ou seja, a política de patrocínio do Sebrae/BA documento feito anteriormente à IN e que embasou sua criação. Vê-se que tal previsão não fora incluída na norma. É que entendeu-se mais conveniente não mobilizar os recursos humanos da referida unidade a fim de não tornar o procedimento de patrocínio complexo e custoso, favorecendo a simplicidade”.

Análise do Controle Interno

Após análise da manifestação apresentada, a Equipe de Auditoria apresenta os seguintes comentários:

1. Ausência de previsão normativa sobre detalhamento de despesas na prestação de contas – neste item entende-se a peculiaridade apontada em relação ao termo de avença denominado Patrocínio, que consiste no apoio financeiro concedidos a projetos de responsabilidade de terceiros, que contribuam para promover a produção e a difusão do conhecimento, estimular a competitividade das micro e pequenas empresas, bem como consolidar a imagem do Sebrae/BA e o seu compromisso com a cultura empreendedora. A concessão do Patrocínio difere do Convênio nas obrigações entre as partes. No entanto, faz mister observar o que diz o próprio regulamento da Entidade sobre o tema, a saber: *“o Sebrae/BA patrocina projetos e/ou ações que devem observar as orientações legais e as recomendações constantes na Política de Patrocínio, no Manual de Prestação de Contas, no Manual de Identidade Visual e no uso da marca Sebrae/BA e no regulamento de licitações e contratos do Sistema Sebrae/BA”*. A Instrução Normativa nº 37 não é clara ao dizer como será feita a observância do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae/BA no efetivo cumprimento pelo Patrocinado. Existe uma lacuna entre o dito na legislação específica, a natureza jurídica do Patrocínio e a forma de prestação de contas do Patrocinado. Se o Patrocinado deve observar o Regulamento de Licitações e Contratos em suas aquisições com recursos do Sebrae, a forma a ser cumprida a determinação deve estar explícita em algum momento do processo, seja na prestação de contas, na apresentação da proposta ou na demonstração dos resultados.

2. Descrição genérica do objeto no CP 51/15 – o objeto do convênio é claro ao dizer que o Patrocínio é destinado a “Capacitação e Treinamento dos comerciantes dos corredores comerciais de Salvador”, no entanto não cita detalhes sobre a quantificação desta capacitação. No Plano de Trabalho, que é parte integrante do contrato, descreve a realização de três turmas, mas não especifica a quantidade de participantes mínima a ser atingida. Na análise da prestação de contas, constatou-se uma baixa aderência de capacitados, cerca de 28 pessoas, nos três dias de curso. Observou-se a falta da especificação quantitativa do objetivo a ser atendido, visto que o objeto, especificamente deste patrocínio, permite esta quantificação.

3. Valor da concessão de patrocínio superior ao estipulado no normativo – a Equipe de Auditoria acata a manifestação apresentada.

4. Concessão de patrocínio para objeto não previsto em normativo – Embora o Sebrae/BA insista em afirmar que se trata de missão técnica, a equipe de auditoria entende que, nos próximos processos de patrocínio relacionados a “missão técnica”, os motivos da concessão estejam bem caracterizados, inclusive com os critérios de seleção dos participantes, bem como a contrapartida esperada em razão do patrocínio.



A visualização da marca Sebrae no evento deu-se devido a um patrocínio do órgão Nacional ao Evento, não tendo relação com as atividades do Sebrae/BA e não se vinculando, desta forma, para análise referente a concessão do Patrocínio em foco. No formulário para Solicitação de Patrocínio, no item 17 Divulgação, consta em todas as formas de divulgação da marca Sebrae “NÃO SE APLICA”, igualmente para o item 18 Contrapartida. Logo, aplicando critérios objetivos, itens em que constam “NÃO SE APLICA” não têm como ser pontuados. Fato que não foi observado ao aplicar pontuações a critérios objetivos inexistentes no formulário supracitado. A Missão, ora patrocinada, não teria como ser aprovada, já que não alcançaria a pontuação mínima dos quesitos objetivos estipulados para a concessão de Patrocínio. Apesar de o Sebrae alegar que houve interesse próprio na participação de lideranças, estranhas a Entidade, no evento, não foi vislumbrado qualquer Relatório Final de Atividades contendo os avanços e resultados alcançados com o mesmo, a prestação de contas final limita-se a despesas com deslocamento e acomodação dos participantes.

A corte de contas é notoriamente rigorosa no julgamento de falhas relacionadas com a celebração patrocínios no âmbito dos serviços paraestatais e possui jurisprudência pacificada no sentido da necessidade da demonstração da adequabilidade dos custos e da coerência das justificativas apresentadas com o interesse da UPC e do segmento patrocinado, dos retornos a serem obtidos e da avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados a serem alcançados, conforme acórdãos abaixo citados:

Acórdão nº 2.992/2016 - Primeira Câmara, considerou ressalva na gestão do Sesi/RJ decorrente de falha na celebração e patrocínio, recomendando à UPC que:

“9.3.1. aprimore as normas e os procedimentos relacionados à concessão de patrocínios, de forma a melhor definir as situações caracterizadoras desse tipo de contrato, bem como disciplinar a exigência de análise circunstanciada acerca da relação custo-benefício da ação, da adequabilidade dos valores pleiteados e da prestação de contas, devendo essa última ser capaz de assegurar o nexo entre os valores do patrocínio e as despesas pagas;”

Acórdão nº 1.318/2011 - Segunda Câmara, considerou a gestão do Senat/CN irregular, recomendando que:

“9.8. adote medidas com vista a estabelecer metodologia de análise das propostas de patrocínio, com base em critérios claros e objetivos para a seleção das ações de marketing mercadológico, ponderando qualitativamente e quantitativamente, a cada concessão e no conjunto de segmentos, mesmo que por métodos estimativos, os seguintes aspectos: relação custo/benefício da ação; viabilidade técnica, econômica e financeira da ação; justificativa para o interesse do Sest/Senat no segmento patrocinado; retornos a serem obtidos, em termos mercadológicos e financeiro/negociais; e avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados a serem alcançados.”

Acórdão 6.809/2010 - Segunda Câmara, considerou irregulares as contas do Sesi/CN, recomendando que:

“7.1 altere os normativos que disciplinam a concessão de auxílios financeiros de forma a estabelecer:

9.7.1.1 tratamento jurídico distinto entre a concessão de patrocínio e as demais destinações de recursos financeiros a terceiros (transferências), a título de apoio.

9.7.2 relativamente à concessão de patrocínios:

9.7.2.1 defina os critérios objetivos de elegibilidade dos eventos/atividades a serem patrocinados, de forma a estabelecer o vínculo necessário entre a missão institucional do Sesi e o objeto patrocinado.”



5. Ausência de avaliação da efetividade do patrocínio – vale ressaltar que os anexos constantes na IN dela fazem parte e devem ser observados e seguidos. A avaliação da efetividade do Patrocínio concedido é um item importantíssimo para o gestor na tomada de decisões futuras e para a avaliação se o retorno do investimento realizado no Patrocínio foi satisfatório ou não. Sem identificação dos aspectos tangíveis e intangíveis não se podem mensurar os retornos institucionais e se o objeto foi realmente atingido.

A própria UPC, em sua manifestação, afirma que “*os acompanhamentos dos resultados protegem a correta utilização dos recursos disponibilizados para convênios*” ao justificar a prescindibilidade de um maior detalhamento das prestações de contas. Portanto, não pode prevalecer o entendimento de que é preferível “*não mobilizar os recursos humanos da referida unidade (para avaliação da efetividade) a fim de não tornar o procedimento de patrocínio complexo e custoso, favorecendo a simplicidade*”.

Recomendações:

Recomendação 1: Regulamentar a forma de como serão realizadas as comprovações do atendimento da determinação do item 4, da IN 37, no que diz respeito a observância, pelo patrocinado, nas suas contratações, do Regulamento de Licitações e Contratos do Sebrae.

Recomendação 2: Ao patrocinar objetos que possam ser quantificados, explicitar no contrato as quantidades de forma detalhada.

Recomendação 3: Implementar, imediatamente, mecanismo de avaliação com vistas a aferir a efetividade do patrocínio, mensurando os aspectos tangíveis.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Controle e Acompanhamento das transferências concedidas

Fato

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas as seguintes questões: a) A gestão das Transferências garante o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos? b) O concedente/repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? c) A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente? d) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes, tanto pelo gestor quanto pela equipe de auditoria?

Cabe destacar que a estratégia metodológica adotada pela equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela Entidade durante a gestão 2015.

QUADRO: VOLUME DOS RECURSOS DE TRANSFERENCIA ANALISADA

	Qtde transferência em 2015	Valor Repassado em 2015 R\$	Volume prestado contas em 2015 R\$	Qtde Analisada	% do volume de recursos analisados
CONVÊNIO	03	928.484,00	558.757,73	03	100%



PATROCÍNIO	50	2.001.727,00	2.001727,00	11	34,50%
------------	----	--------------	-------------	----	--------

Fonte: Relatório de Gestão 2015 Sebrae/BA

No tocante à estrutura de pessoal, a Entidade possui setor/departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes, dispõe de controle eletrônico e manual (planilha) de todas as transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo, possui equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, GPS e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento da avença, existem rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades pelo acompanhamento dos ajustes firmados com os convenientes. Ressalva-se que neste último item, apesar de existir rotinas pré-definidas ocorre fragilidades no processo, tema abordado em item próprio deste Relatório.

Em relação à análise da prestação de contas, existe gestor formalmente designado, que realiza a análise da prestação de contas com emissão de Relatório de Execução Física e Financeira, muitas vezes devolvendo a prestação para o conveniente para realização de ajustes.

No tocante a fiscalização presencial, observou-se que no Convênio nº 009/2014 não houve visitas técnicas formalizadas, o gestor justificou por meio da correspondência DISUP-BA, de 11 de julho de 2016, que “houveram comunicados ao parceiro”(Sic). No tocante aos Convênios nº 11/2014 e nº 14/2013, ambos com o Senar, a Entidade também não realizou fiscalização presencial, o acompanhamento se deu via sistema de lançamento de informações do Senar/BA a que o Sebrae/BA tinha acesso.

De maneira geral a gestão das transferências garante o alcance dos objetivos instituídos no respectivo instrumento, com ajustes específicos citados neste Relatório.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Controles internos administrativos na gestão das transferências concedidas.

Fato

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas as seguintes questões: a) Estão identificados os riscos relativos aos subprocessos do macroprocesso “Transferências Concedidas”? b) As atividades de controle desenhadas para mitigar os riscos identificados na gestão das Transferências estão adequadas? c) As atividades de controle estão sendo eficazes?

Por decisão gerencial, as transferências financeiras do Sebrae/BA sofreram uma redução no exercício de 2015. Não ocorreram novos contratos de transferências financeiras por meio de convênio no exercício de 2015. Os três repasses ocorridos foram devido à execução de acordos firmados em exercícios anteriores. Por meio de patrocínio ocorreram cinquenta novos repasses, perfazendo um total de R\$ 2.001727,00.

Com relação à estrutura dos Controles Internos para o acompanhamento e as aprovações das transferências financeiras concedidas, de acordo com a resposta à Solicitação de Auditoria – S.A nº 9, de 8 de julho de 2016, elencam-se as informações a seguir:



- os projetos são analisados pela área técnica responsável e a unidade jurídica avalia as condições jurídicas de habilitação;
- dispõe de sistema informatizado de aprovação e prestação de contas;
- existe normativo contendo os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta dos convenientes, com base na IN 041/04 para convênios e IN37 para patrocínios;
- a Entidade possui disponíveis equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, celular, notebook) suficientes para o bom acompanhamento da avença;
- existe gestor, formalmente designado, responsável para acompanhamento dos ajustes firmados com os convenientes;
- existem normativos que especifiquem prazos para análise da prestação de contas parciais e para avaliação técnica da execução física dos objetos;
- a CFIN – Coordenação de Finanças é responsável pela análise final do parecer técnico do gestor do convênio; e,
- existe normativo que exige constante acompanhamento da situação técnico administrativo dos convênios por parte dos técnicos da Entidade;

A IN nº 37 – Concessão de Patrocínio pelo Sebrae/BA estabelece as condições e procedimentos a serem seguidos para concessão de patrocínios por parte do Sebrae/BA.

Os processos de solicitação de patrocínios devem ser enviados com no mínimo 60 dias de antecedência do evento. Para casos de seleção, o Sebrae/BA abre edital específico. O formulário deve ser preenchido com informações do evento, como objetivo e relevância para as Micro e Pequenas Empresas - MPÉs, orçamento e relação de contrapartidas, para a secretaria geral do Sebrae/BA via e-mail.

Uma vez aprovado, a proposta segue para elaboração do objeto contratual. Os pagamentos são liberados por meio do documento - Liberação de Recursos de Patrocínio, assinado pelo gestor do patrocínio e pela Diretoria Técnica. A entidade beneficiada deve encaminhar relatório de comprovação das contrapartidas oferecidas em até 30 dias após a realização do evento (item 5.7.3 II).

O não cumprimento de até 60% das contrapartidas listadas anula o contrato, implicando na restituição de valores ao Sebrae/BA (item 5.7.3 III). As contrapartidas não comprovadas, respeitando o limite de 60%, são descontadas de acordo com a tabela de valoração de contrapartidas encaminhada via e-mail ao beneficiado (item 5.7.3 IV).

Em relação aos convênios, o Sebrae/BA possui uma Instrução Normativa para Convênios (IN-41/04 – Projetos, Parcerias e Convênios), que foi revisada em 21/03/2016, tem como objetivo disciplinar as regras e os critérios para realização de parcerias e formalização de convênios com o Sebrae/BA e dispõe de normas sobre os temas:

- elaboração e Aprovação dos Projetos;
- valores de Limites de Participação;
- repasse de Recursos;



- elaboração dos Instrumentos;
- vedações;
- obrigações do Gestor do Convênio;
- prestação de Contas;
- encerramento do Convênio.

Diante do exposto podemos concluir que existem vários processos definidos para mitigar os riscos na gestão de transferências.

1.2 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Considerações iniciais - Licitações

Fato

Na avaliação das licitações e contratos do Sebrae/BA, serão avaliados em conjunto os Pregões Presenciais nº 5, 8 e 33/2015, já que tratam de um mesmo tema que é a locação de veículos, com e sem motoristas. Os certames englobam a contratação de veículos populares e veículos executivos, com periodicidades mensais (contratos ininterruptos) e contratações esporádicas, por diárias.

O Pregão presencial nº 5/2015 teve como objeto a contratação de veículos populares, com ou sem motoristas. Já os Pregões nº 8 e 33/2015 visaram à contratação de veículos executivos, para atender a diretoria do Sebrae/BA. No primeiro, a empresa vencedora declinou do contrato, antes mesmo do início da execução, e, em seguida, o Sebrae realizou o Pregão nº 33/2015, com o mesmo objeto.

Em todas as licitações há contratações interrompidas (periodicidade mensal), como o lote 5 do Pregão nº 5/2015, como também contratação de eventuais por meio de diárias de veículos, a exemplo do item 1 deste mesmo certame.

Os contratos firmados estabeleceram expressamente que os contratados têm mera expectativa de direito, sendo que o Sebrae não fica obrigado a contratar totalmente o objeto licitado. Por isso, em muitos contratos, a entidade está executando parcialmente os contratos firmados, em razão da demanda existente naquele momento, a exemplo do lote 5 do Pregão nº 5/2015 em que foram contratados quarenta veículos e está em efetiva locação um total de 33.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Objeto contratado no valor total de R\$ 990.000,00 sublocado a outra empresa participante da licitação, contrariando vedação expressa do art. 28 do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema Sebrae - RLC.

Fato

O art. 28 do RLC Sebrae veda expressamente a subcontratação de parte do objeto licitado com a empresa que participou da mesma licitação:



“O contratado poderá subcontratar partes do objeto contratual, se admitido no instrumento convocatório e no respectivo contrato e desde que mantida sua responsabilidade perante o contratante, sendo vedada a subcontratação com licitante que tenha participado do procedimento licitatório.” (grifo nosso).

No pregão presencial nº 5/2015, entre as muitas empresas participantes do certame, logram-se vencedoras dos lotes 5 (locação 40 veículos mensal, sem motorista) e lote 6 (locação de 15 veículos mensal com motorista) as empresas e LOCALIZA RENT A CAR S/A, CNPJ nº 16.670.085/0001-55 e GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA, CNPJ nº 07.009.304/0001-69, respectivamente.

A primeira firmou o contrato CT 0037.15 (GEDOC nº 22589/2014), no valor anual de R\$ 806.880,00. Já a segunda, firmou o contrato – CT 0038.15 (GEDOC nº 22589/2014) em 17/04/2015 no valor total de R\$ 990.000,00, na mesma data e pelo mesmo período.

Verificou-se que a primeira sublocou o objeto contratual da segunda, contrariando expressa determinação do art. 28 da RCL Sebrae. Verificou-se também que até mesmo o seguro dos veículos locados da empresa GARBO (vencedora do lote 6) está em nome da empresa Localiza (vencedora do lote 5).

Ressalte-se que dos 15 veículos que poderiam ser locados da empresa GARBO Empreiteira, já que por determinação contratual o Sebrae não se obriga a executar todo o objeto, em dezembro de 2015 havia em execução um total de nove, a um custo mensal de R\$ 49.500,00.

Verificou-se também que as regras de subcontratação estabelecida nos editais dos pregões presenciais nº 5, 8 e 33/2015 não estão em plena consonância com o art. 28 da RCL Sebrae, conforme indicado abaixo:

Os editais dos pregões presenciais nº 5, 8 e 33/2015 estabelecem expressamente a possibilidade de sublocação do objeto licitado, conforme indicado abaixo:

Pregão Presencial nº 5/2015	Pregão Presencial nº 8/2015	Pregão Presencial nº 33/2015
<i>Item 11.16.1 – Termo de referência.</i>	<i>Item 11.12.1 - Termo de Referência</i>	<i>Itens 11.12.1 - Termo de Referência</i>
<i>“11.16.1 No caso de sublocação o veículo sublocado deverá ter as mesmas características do especificado neste instrumento, e somente após autorização prévia da Coordenação de Administração.</i>	<i>“11.12.1. No caso de sublocação o veículo sublocado deverá ter as mesmas características do especificado neste instrumento, e somente após autorização prévia da Coordenação de Administração - CAD.”</i>	<i>“No caso de sublocação o veículo sublocado deverá ter as mesmas características do especificado neste instrumento, e somente após autorização prévia da Coordenação de Administração - CAD.”</i>

Ora, o art. 28 da RLC é expresso em permitir a locação parcial do objeto e vedado expressamente a sublocação com empresa que participou da licitação. Tal regra não está expressa nos citados editais.

Causa

Na elaboração dos editais a CAD – Coordenação de Administração do Sebrae não estabelece a vedação expressa do art. 28 da RLC. Portanto, o principal fator que ensejou a falha apontada foi a inobservância do normativo legal.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:

“Pautado no artigo 28 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae, o órgão de controle entendeu como irregular a contratação da Localiza Rent a Car pela Garbo Empreiteira e Locação de Veículos Ltda, tudo no Pregão Presencial nº 05/2015. Aduziu que o referido artigo veda expressamente a subcontratação de parte do objeto licitado com empresa que participou da mesma licitação.

Se é verdade que a um tempo, não é permitida a subcontratação de empresas que participaram de uma mesma licitação, também é verdade que o contratante não pode investir-se na gestão de sua contratada. É por isso que a vedação à subcontratação deve ser interpretada restritivamente.

No caso em tela, apesar de ambas empresas terem participado da mesma licitação elas não foram concorrentes no procedimento licitatório, haja vista que a empresa LOCALIZA RENT A CAR S.A. não participou do lote em que a GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA sagrou-se vencedora. A intenção da proibição não foi outro que não proibir o conluio, a divisão do objeto pelos concorrentes. Se a LOCALIZA não ofereceu proposta para o lote 6 – vencido pela Garbo – não concorreu com ela, logo não incide a proibição. Entendimento diverso implicaria em restrição à livre atividade empresarial e ingerência na contratada, práticas combatidas por este órgão de fiscalização.

Essa Controladoria arguiu ainda que a regra editalícia permitia a sublocação do objeto sem no entanto vedá-la às empresas que tenham participado das licitações. Vê-se, todavia, que nos três pregões analisados há, como condição à sublocação, a necessidade de autorização prévia da Coordenação de Administração – CAD. Esta análise tem por objetivo verificar exatamente isto, já que não poderia adotar critérios subjetivos para autorizar ou negar tal sublocação e que a outra condição – manter as características solicitadas no termo de referência – já estão dispostas no edital. Desta forma, percebe-se que não há que se falar em dissonância entre a previsão editalícia e o art. 28 do RLCSS.”

Análise do Controle Interno

A questão central que pauta a presente constatação é o descumprimento expresso do art. 28 da RLC.

O Sebrae alega que as empresas, locadora e sublocatária, “*não foram concorrentes no processo licitatório,....*” já que participaram de lotes diferentes. As proibições e limitações estabelecidas nos normativos e regulamentos devem ser interpretadas de forma restritiva e não de forma ampliativa, admitindo-se exceções. Os casos excepcionais, via de regra, são tratados no próprio corpo da norma ou em outra regulamentar, o que não ocorreu no caso em tela. O gestor local não deve ampliar o alcance da norma, admitido-se a sublocação na mesma licitação de empresas que “participaram de lotes diferentes”. Ademais, o RLC possui maior flexibilidade em relação à Lei de Licitação (Lei 8.666/93) e admitir-se que o gestor viole as normas regimentais é ampliar ainda mais o poder de ação deste e comprometer o caráter competitivo do certame.



O gestor alega ainda que a fundamentação do art. 28 da RLC é coibir a formação de conluio entre a entre as empresas, o que não teria ocorrido na presente situação, já que as empresas participaram de lotes diferentes. O fato de empresas licitante não participarem do mesmo lote na licitação não afasta uma eventual formação de conluio, já que as empresas podem acertar, num mesmo processo licitatório, diversas combinações, inclusive divisão de lotes, para prejudicar o caráter competitivo do certame.

Ademais, em sua justificativa, o Sebrae não buscou esclarecer por que a empresa Localiza Rent a Car não ofereceu proposta de preço para o lote nº 6 e ao mesmo tempo foi subcontratada por outra empresa participante do mesmo processo licitatório. Além disso, não buscou esclarecer por que a empresa vencedora do lote nº 6 (GARBO) sublocou totalmente o objeto contratado. A sublocação certamente ainda traz alguma vantagem financeira para a empresa GARBO, mesmo com a sublocação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendação 1: Suspender imediatamente o contrato CT 0038.15 (GEDOC nº 22589/2014) com a empresa GARBO EMPREENDIMENTOS contratando a empresa Localiza ou dar a possibilidade de a empresa contratada apresentar veículos próprios ou não sublocados de empresas participantes da licitação.

Recomendação 2: Recomendação 2: Proceder aditivos aos contratos firmados, acrescentando expressamente a regra estabelecida nos art. 28 da RLC.

Recomendação 3: Recomendação 3: Nas próximas licitações, com o mesmo objeto ou objeto semelhante, consignar expressamente no edital a regra estabelecida no art. 28 da RLC, em caso de permitir-se a sublocação do objeto.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Inexistência de Parecer Jurídico nos processos sobre a legalidade e regularidades dos editais de licitações e minutas dos contratos.

Fato

Verificou-se nos processos examinados (pregões presenciais nº 5, 7, 8 e 33/2015) ausência de parecer expresso da procuradoria Jurídica do Sebrae sobre a legalidade e regularidade dos processos licitatórios e das respectivas minutas dos contratos.

A equipe de auditoria entrevistou membro da Comissão de Licitação do Sebrae/BA e este informou que os processos licitatórios passam por uma análise jurídica. Informou ainda que a aprovação ocorre por meio da assinatura da unidade jurídica nos processos, não sendo prática a anexação nos processos de parecer expresso.

Verificou-se nos processos em referência que existe apenas um carimbo da unidade jurídica, com o aposto de assinatura, sem manifestação expressa sobre a legalidade e regularidade do certame.

Causa

Ausência de exigência expressa no RLC do Sebrae, ou normativo interno, disciplinando a avaliação dos processos licitatórios e contratos pelo órgão jurídico.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:

“A CGU apontou a ausência nos processos licitatórios de parecer jurídico, todavia está informada da existência dos mesmos. O órgão jurídico analisa os editais de licitação, sugere mudanças e exige justificativas, apenas após cumprimento é que os mesmos são aprovados, por meio do visto e publicados. O entendimento corrente na casa é que não existe a necessidade de uma peça denominada análise por falta de previsão na Instrução Normativa que trata sobre aquisições, bem como no Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae – RLCSS – e até na própria Lei Federal de nº 8.666/93, de aplicação subsidiária aos Entes do Sistema S. Aliás, sobre o tema, apenas a Lei 8.666 tratou do assunto em seu artigo 38, § único, requerendo apenas a aprovação nas minutas de editais, dentre outros que, no caso do Sebrae/BA, se dá com o referido visto. Eis o que dispõe o citado artigo:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Assim entendemos que o visto é suficiente para materializar a aprovação jurídica do edital e seus anexos, embora a Unidade Jurídica faça a análise acurada de todo o processo antes da aprovação final.

Tal recomendação, entretanto, pode ser analisada como uma boa prática para ampliar a clareza do posicionamento jurídico frente às diversas questões postas à casa. Desta forma será preparado um plano de ação para inclusão do parecer jurídico nos principais processos.”

Análise do Controle Interno

O Sebrae/BA afirma que o “*O órgão jurídico analisa os editais de licitação, sugere mudanças e exige justificativas, apenas após cumprimento é que os mesmos são aprovados, por meio do visto e publicados.*”

Ora, se a avaliação e aprovação das licitações e contratos são realizados de forma corriqueira no Sebrae/BA pelo órgão jurídico nada impede que este órgão faça constar dos processos examinados documento atestando a regularidade dos certames.

A elaboração de um parecer, ou documento similar, garante à Unidade que efetivamente o processo foi examinado, atenuando-se eventuais questionamentos futuros sobre a legalidade e regularidades das licitações e contratos.

Recomendações:

Recomendação 1: Anexar a todos os processos licitatórios parecer jurídico sobre a legalidade das licitações e contratos.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Intempestividade para cumprimento de obrigação contratual.



Fato

O Edital do Pregão Presencial nº 5/2015 estabeleceu expressamente no item 4.2.4.14 a obrigação do licitante dotar os veículos (de contratação mensal) com sistema de rastreamento de veículos, conforme indicado abaixo:

“4.2.4.14 – Sistema de rastreamento de veículos, com acesso a esse sistema também disponibilizado/instalado no Sebrae/BA, com emissão de relatórios técnicos/gerenciais, dando todo o suporte necessário para essa disponibilização/instalação.”

Os equipamentos deveriam ser instalados de imediato, quando do início da prestação de serviço.

Em 17/4/2015 o Sebrae/BA firmou o contrato de prestação de serviços nº 36.15 com a empresa FENIXCAR Transporte LTDA., CNPJ. nº 08.463.844/0001-80. Entretanto o referido equipamento somente foi instalado no veículo contratado em 23/3/2016, quase um ano após o início do contrato.

Destaque-se que o contrato foi renovado em 16/4/2016 e a obrigação contratual, que deveria ser realizada no início do contrato, somente foi cumprida em 23/3/2016.

Ressalte-se que nenhuma penalidade foi aplicada ao contratante, por orientação expressa da Procuradoria Jurídica da Entidade, por entender que o atraso no cumprimento de obrigação contratual “não implicou em prejuízo ao Sebrae/BA.”

Portanto o cumprimento da obrigação contratual foi intempestiva, com quase um ano de atraso.

Causa

Deficiência na rotina estabelecida para acompanhar a execução contratual, incluindo as exigências estabelecidas nos editais e contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:

“Aduz o órgão de fiscalização, acerca do contrato decorrente de pregão presencial tombado sob o nº005/2015, que houve descumprimento por parte da contratada e tolerância indevida por parte do Sebrae/BA. Em suma, conclui:

Ressalte-se que nenhuma penalidade foi aplicada ao contratante, por orientação expressa da Assessoria Jurídica da entidade, por entender que o atraso no cumprimento de obrigação contratual “não implicou em prejuízo ao Sebrae/BA”. Portanto o cumprimento da obrigação contratual foi intempestiva, com quase um ano de atraso.

Inicialmente vale consignar que o referido contrato, assinado em 17 de abril de 2015, traz no bojo das obrigações da contratada disposições específicas em relação ao termo inicial de execução. Senão vejamos:



São obrigações da:

1. CONTRATADA:

(...)

1.21 Disponibilizar ao Sebrae/BA os veículos mensais (atendimento em regime fixo) no prazo máximo de 20 (Vinte) dias após assinatura do contrato.

1.21.1 Caso a contratada não consiga cumprir o prazo do subitem anterior para entrega dos veículos, poderão, mediante justificativa aceita pelo Sebrae/BA, entregar provisoriamente, veículos com as mesmas características dos licitados, com quilometragem inferior a 40.000km, pelo prazo de até 60 (sessenta) dias.

1.21.2 Ultrapassado o prazo acima, a Contratada deverá substituir os veículos usados por outros 0KM, nos termos do item 11.20.

Tendo por fundamento a prerrogativa transcrita e contando com anuência do **Sebrae/BA, o prestador iniciou a execução dos serviços no dia 06/07/2015 (Anexo 09)**, não havendo, neste ponto, que se falar em descumprimento.

No que toca especificamente a obrigação de instalar sistema de rastreamento de veículos (conforme determinação do item 4.2.4.14 do Edital), diversas cobranças foram feitas ao fornecedor informalmente (através de telefone), bem como através de e-mail's (Anexo 10), acerca dos quais o mesmo jamais se pronunciou. Ante a ausência de retorno e providências por parte da empresa contratada, especificamente sobre a obrigação supra referida, a gestora notificou extrajudicialmente a contratada para que se manifestasse sobre o suposto descumprimento (Anexo 11). Recebida a notificação no dia 18/03/16, a contratada tempestivamente se pronunciou reconhecendo a omissão, negando a existência de má-fé e informando a tomada imediata de providências (Anexo 12). No dia 01/04/2016 a gestora informou o adimplemento da obrigação pelo contratado (Anexo 13), tardia em relação ao início de execução do contrato, tempestiva no que toca a constituição em mora (o adimplemento se deu no dia 23/03/2016, antes de findo o prazo de 05 dias úteis concedido em notificação).

Importante ressaltar que, ressalvada a notificação ora juntada, não há no processo qualquer outro relato de descumprimento ou falha na execução dos serviços prestados pela contratada.

Neste ponto, convém trazer a lume o que se entende por adimplemento substancial, conceito inserido no estudo da teoria geral dos contratos, no âmbito do Direito Civil. Vejamos a lição da doutrina de Flávio Tartuce sobre o tema:

“A teoria do adimplemento substancial goza de grande prestígio doutrinário e jurisprudencial na atualidade do Direito Contratual Brasileiro. Por essa teoria, nos casos em que o contrato tiver sido quase todo



cumprido, sendo a mora insignificante, não caberá sua extinção, mas apenas outros efeitos jurídicos, como a cobrança ou o pleito de indenização por perdas e danos.

(...)

No caso brasileiro, a despeito da ausência de previsão expressa na codificação material privada, tem-se associado o adimplemento substancial com os princípios contratuais contemporâneos, especialmente com a boa-fé objetiva e a função social do contrato.”¹

Corroboram o conceito da doutrina o excerto já aprovado pelo Conselho da Justiça Federal – CJF em sede de Enunciado. Senão vejamos:

Enunciado n. 361 CJF/STJ: “O adimplemento substancial decorre dos princípios gerais contratuais, de modo a fazer preponderar a função social do contrato e o princípio da boa-fé objetiva, balizando a aplicação do art.475”².

Vale lembrar que o art. 475 do Código Civil trata do inadimplemento voluntário ou culposo do contrato, preceituando que a parte lesada pelo descumprimento pode exigir o cumprimento forçado da avença ou a sua resolução por perdas e danos. Ora, no presente caso, não foi experimentado qualquer prejuízo por parte do Sebrae/BA nos meses de execução contratual em que esteve inadimplente a contratada que, quando notificada formalmente, providenciou o adimplemento de sua obrigação.

Ressalte-se que não se está a defender, através do presente expediente, a mora do fornecedor ou a irrelevância da obrigação imposta. Ocorre que, diante do conjunto analisado (essencialidade do serviço, qualidade geral do atendimento e impactos advindos de eventual rescisão) tem-se por razoável preservar a relação contratual o que não implicou renúncia de qualquer direito por parte da contratante.

Vale lembrar, ainda, que o presente apontamento diz respeito a contrato para fornecimento estimado de 02 (dois) veículos, tendo sido apenas 01 (um) demandado pela gestão até o presente momento. Considerada a frota de, aproximadamente, 40 (quarenta) veículos que serve ao Sebrae/BA, todos com igual exigência (sistema de rastreamento), a não satisfação imediata de uma especificação (considerado o rol de mais de 25) não deve comprometer a efetividade da gestão.”

Análise do Controle Interno

O Sebrae/BA alega que *“diversas cobranças foram feitas ao fornecedor informalmente (através de telefone), bem como através de e-mail’s, acerca dos quais o mesmo jamais se pronunciou (grifo nosso)*. A própria Unidade reconhece que as cobranças, inclusive por telefone, não surtiram efeito. Portanto, deveria imediatamente adotar medidas cabíveis, como a notificação extrajudicial, para que o contratado cumprisse a obrigação. Caso se negasse ao adimplemento, aplicar as penalidades cabíveis. Entretanto, o Sebrae/BA procedeu a notificação extrajudicial, de forma intempestiva, apenas em 18/03/16, dez meses após o início da execução contratual e bem próximo da renovação deste mesmo contrato.



Recomendações:

Recomendação 1: Recomendação 1: Exigir o cumprimento de obrigações contratuais, imediatamente após o início dos contratos; Recomendação 2: Aplicar aos contratantes as penalidades estabelecidas nos normativos legais e nos termos do contrato.

1.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação de cobertura de seguro contra terceiros, conforme estabelecido em edital.

Fato

Os editais dos Pregões Presenciais nº 5 (item 4.3.3 – termo de referência) e nº 33/2015 (item 3.1 – especificações dos serviços) estabeleceram expressamente a obrigação das empresas contratadas realizarem seguro contra terceiros no montante mínimo de R\$ 40.000,00 por danos materiais e R\$ 40.000,00 por danos pessoais.

O Sebrae/BA apresentou documentos das empresas contratadas, os quais deveriam comprovar a exigência editalícia. Entretanto duas empresas contratadas não demonstraram o efetivo cumprimento da obrigação:

1- Empresa LOCALIZA RENT A CAR – CNPJ Nº 16.670.085/0001-55 (locação de 33 veículos populares sem motoristas)

A empresa apresentou documento indicando que a MAFRE Seguros é a seguradora responsável pelo seguro dos veículos locados. Apresentou também um documento denominado “Condições Gerais de Contrato de Aluguel de Carros e Seguros”. Além disso, apresentou declaração datada de 6/6/2016 em que informa que *“disponibiliza ao cliente a opção de adesão à apólice de seguro coletivo emitido por MAFRE SEGUROS GERAIS S.A (SEGURADORA) – Processo SUSEP Nº 15414.100326/2004-83 indicando cobertura para os veículos contratados e para terceiros”*.

Nenhum dos documentos apresentados demonstra o efetivo cumprimento da exigência editalícia, de seguro contra terceiro de no mínimo R\$ 40.000,00 por danos materiais e R\$ 40.000,00 para danos pessoais.

2- Empresa GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA (locação de 03 veículos com motorista).

A empresa apresentou documento emitido pela SUBLOCADORA (Localiza Rent a CAR). Dos três veículos locados ao Sebrae/BA, dois apresentaram suposto seguro com cobertura inferior ao estabelecido em licitação. As coberturas são as seguintes: Veículo placa: PXU6341 e PWV 5943 – coberturas: Danos materiais R\$ 5.000,00; Danos Corporais R\$ 10.000,00; Danos morais R\$ 5.000,00. Portanto, cobertura inferior ao estabelecido em edital de no mínimo R\$ 40.000,00 para danos materiais e R\$ 40.000,00 por danos pessoais.

Ressalte-se que o documento apresentado pela contratada não foi emitido por seguradora regularmente inscrita na SUSEP e sim por uma sublocadora (Localiza Rent a Car).



Causa

Deficiência na rotina estabelecida para acompanhar a execução contratual, incluindo as exigências estabelecidas nos editais e contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:

“Ainda sobre a execução de contratos decorrentes do pregão presencial nº005/2015, aduz a CGU que houve descumprimento por parte das empresas contratadas LOCALIZA RENT A CAR e GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA. Em suma diz:

“Os editais dos Pregões Presenciais nº 005 (item 4.3.3 – termo de referência) e 033/2015 (item 3.1 – especificações dos serviços) estabeleceram expressamente a obrigação das empresas contratadas de realizarem seguro contra terceiros no montante mínimo de R\$ 40.000,00 por danos materiais e R\$ 40.000,00 por danos pessoais.

O Sebrae/BA apresentou documentos das empresas contratadas, os quais deveriam comprovar a exigência editalícia. Entretanto, duas empresas contratadas não demonstraram o efetivo cumprimento da obrigação: (...)”

No que pertine a empresa LOCALIZA RENT A CAR aduz o órgão de fiscalização que “nenhum dos documentos apresentados demonstra o efetivo cumprimento da exigência editalícia, de seguro contra terceiro de no mínimo R\$ 40.0000,00 por danos morais e R\$ 40.000,00 para materiais.” Em relação à empresa GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA. Alega a CGU que dois veículos apresentaram suposto seguro com cobertura inferior a estabelecida em licitação. Ressalta, ainda, quanto ao contrato celebrado com a empresa GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA, que o documento por ela apresentado não foi emitido por seguradora, regularmente inscrita na SUSEP e sim por uma sublocadora (Localiza Rent a Car).

Inicialmente convém aduzir, em relação a todos os contratos acima referidos, que houve exigência em Edital de prestação de garantia em nome do Sebrae/BA a fim de salvaguardar a entidade de eventuais danos em decorrência do inadimplemento contratual, nos termos do que dispõe a cláusula décima quinta dos contratos:

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA GARANTIA

A Contratada deverá prestar em nome do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado da Bahia – Sebrae/BA, em até 10 (dez) dias contados da assinatura deste Contrato, uma das garantias previstas no Artigo 27 do Regulamento de Licitações



e de Contratos do Sistema Sebrae, correspondente a 10% (dez por cento) do valor contratual.

(...)

*Parágrafo Segundo – A **garantia depositada** poderá, a critério do Sebrae, ser utilizada para cobrir eventuais multas e/ou não cumprimento de obrigações contratuais assumidas pela Contratada.*

Tal exigência demonstra que, ainda que parte das apólices tenha apresentado cobertura inferior à estabelecida em licitação, o Sebrae/BA jamais esteve descoberto em caso de sinistro ou qualquer outro inadimplemento. **Ressalte-se que todas as empresas contratadas apresentaram e renovaram a garantia ofertada nos termos da cláusula acima transcrita por ocasião dos aditivos de prazo celebrados, não tendo ocorrido até o presente momento qualquer negativa ou falha de cobertura diante da ocorrência de sinistro.**

No que toca a suposta falha na comprovação do seguro contra terceiro por parte da empresa LOCALIZA RENT A CAR, importa chamar atenção para a **declaração da contratada**, anexa ao documento denominado “Condições Gerais de Contrato de Aluguel de Carros e Seguros”, cujo teor descreve o número de 32 (trinta e dois) contratos de seguro vinculados ao Sebrae/BA na base de dados da empresa, todos segurados conforme termos e condições expressos em Edital.

No bojo da declaração é possível encontrar o número de processo junto a SUSEP (15414.100326/2004-83), referente a apólice de seguro coletivo firmada com a MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A (seguradora).

Importante destacar que, nos termos do disposto em Edital e ratificado pela Comissão Permanente de Licitação, a apresentação de Declaração de autosseguro pela contratada não implica desvinculação ao instrumento convocatório. Nesse sentido foi publicada a Nota de Esclarecimento nº01 (Anexo 14) no bojo do pregão presencial em comento acolhendo expressamente a possibilidade de apresentar a referida Declaração, exceto para satisfazer a exigência do item 4.3.3 do Termo de Referência. Por oportuno, colaciono:

Questionamento 02:

“A futura contratada poderá apresentar carta declaratória de auto seguro para substituir a apólice (assumindo todos os riscos previstos)?”

RESPOSTA: Sim. Entende-se por seguro total do veículo, qualquer seguro que atenda aos preceitos dispostos no subitem 4.3.1 e 4.3.2 do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA, facultando ao licitante vencedor apresentar apólice de seguro ou declaração de autosseguro. Esta mesma lógica não se presta para o entendimento do subitem 4.3.3, sendo que para este é necessária apólice de seguro de seguradora regular junto a SUSEP.

Contudo, considerando que se encontra na esfera de mérito do gestor verificar a veracidade das declarações da contratada, bem como que o contrato permanece vigente, persiste a possibilidade do Sebrae/BA exigir comprovação da efetiva garantia por parte da empresa contratada.

Todos os argumentos acima expendidos aplicam-se ao contrato firmado com a empresa GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA., persistindo a insuficiência dos valores de cobertura em relação aos exigidos em Edital (R\$



40.000,00), pelo que, considerando a vigência do contrato, será a empresa prestadora notificada para que complemente a apólice e preste esclarecimentos sob pena de sanção.

Por fim, reforça que não há que se falar em ilegalidade da subcontratação no caso, conforme já exposto na resposta a CONSTATAÇÃO N° 02 do expediente de auditoria.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente a Unidade alega que “*em relação a todos os contratos acima referidos, que **houve exigência em Edital de prestação de garantia em nome do Sebrae/BA a fim de salvaguardar a entidade de eventuais danos em decorrência do inadimplemento contratual** (...), (grifo nosso). A exigência de garantia não afasta a obrigação estabelecida em edital da contratação de seguro contra terceiros dos veículos locados. Também não afasta a necessidade de o Sebrae/BA exigir dos contratados que cumpram a obrigação contratual, já que são obrigações independentes e devem, de igual modo, serem cumpridas pelas contratadas.*

O Sebrae/BA alega também que “*No bojo da declaração é possível encontrar o número de processo junto a SUSEP (15414.100326/2004-83), **referente a apólice de seguro coletivo** firmada com a MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A (seguradora). (grifo nosso). Entretanto, não demonstra cabalmente que a empresa contratada cumpriu a exigência de seguro contra terceiros no valor mínimo de R\$ 40.000,00 para danos materiais e R\$ 40.000,00 para danos pessoais, fato que precisa ser comprovado.*

Com relação à empresa LOCALIZA RENT A CAR, o Sebrae/BA informa que “*(...) persiste a possibilidade do Sebrae/BA exigir comprovação da efetiva garantia por parte da empresa contratada.*”. Já com relação à empresa GARBO EMPREITEIRA E LOCAÇÃO DE VEÍCULOS LTDA., o Sebrae/BA informa que “*será a empresa prestadora notificada para que complemente a apólice e preste esclarecimentos sob pena de sanção.*” Portanto as exigências contratuais não foram efetivamente comprovadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar as empresas contratadas para que comprovem o cumprimento das exigências dos editais.

Recomendação 2: Caso comprovado o descumprimento contratual, aplicar aos contratantes as penalidades estabelecidas nos normativos legais e nos termos de contrato.

1.2.1.6 CONSTATAÇÃO

Existência de cláusulas restritivas em licitações de locação de veículos no valor anual de R\$ 2.310.681,00.

Fato

Nos Pregões Presenciais nº 5, 8 e 33/2015 verificou-se a existência de cláusulas restritivas, que comprometeram a ampla concorrência e o caráter competitivo dos certames.



a) Especificações técnicas dos veículos estabelecidas nos termos de referência dos pregões presenciais nº 8 e 33/2015 estabelecem critérios restritivos para a ampla concorrência.

Os referidos certames destinam-se à contratação de veículos executivos para atender as três diretorias do Sebrae, nos deslocamentos na capital e no interior do Estado da Bahia.

Verificou-se que os termos de referências dos editais estabelecem critérios restritivos que compromete a ampla concorrência, conforme indicado no quadro abaixo:

Pregão Presencial nº 8/2015	Pregão Presencial nº 33/2015
Termo de referência item “3.1 Todos os itens deverão preencher, minimamente, os seguintes requisitos: Veículos com Cor prata , 04 (quatro) portas, com friso lateral, Direção hidráulica ou elétrica, Alarme , Travas elétricas e Levantadores Elétricos dos Vidros, Ar condicionado, Rádio AM/FM com CD Player, USB e quatro alto-falantes instalados, Capacidade mínima para quatro passageiros, Freios a disco nas quatro rodas com ABS, (sistema de freio antiblocante) e EBD (distribuição eletrônica de frenagem), barras de proteção lateral, Faróis de milha, Potência de no mínimo 153 CV , Motor bi-combustível (gasolina/álcool), com capacidade mínima de 60 <i>litros</i> , Câmbio de no mínimo 4 (quatro) velocidades, Sistema de proteção de impacto frontal e lateral (air bag duplo), Motor 2.0, Porta-malas com capacidade a partir de 470 litros , Dotado de todos os equipamentos exigidos pela legislação de trânsito, Seguro total, sem franquia contra furto, roubo, incêndio e perda total, Seguro contra terceiros para danos materiais e danos pessoais, no valor mínimo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) cada, Quilometragem livre.” (grifo nosso).	Termo de referência item 3.1 Todos os itens deverão preencher, minimamente, os seguintes requisitos: Veículos com Cor prata , 04 (quatro) portas, direção hidráulica ou elétrica, travas elétricas e Levantadores Elétricos dos Vidros, Ar condicionado, Rádio AM/FM com CD Player, USB e dois alto-falantes instalados, Capacidade mínima para quatro passageiros, Freios a disco nas quatro rodas com ABS, (sistema de freio antiblocante) e EBD (distribuição eletrônica de frenagem), barras de proteção lateral, Faróis de milha, Potência de no mínimo 153 CV , Motor bi-combustível (gasolina/álcool), tanque de combustível com capacidade mínima de 55 litros, Câmbio Automático de no mínimo 4 (quatro) velocidades , Sistema de proteção de impacto frontal e lateral (air bag duplo), Motor 2.0, Porta-malas com capacidade a partir de 450 litros , Dotado de todos os equipamentos exigidos pela legislação de trânsito, Seguro total, sem franquia contra furto, roubo, incêndio e perda total, Seguro contra terceiros para danos materiais e danos pessoais, no valor mínimo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) cada, Quilometragem livre.”

Para justificar as especificações técnicas dos veículos, o termo de referência apresenta as seguintes alegações:

“2.1.1 – Os itens de exigência relacionados a conforto justificam-se pela utilização do veículo para realização de viagens de longa duração transportando diretores e executivos a serviço do Sebrae/BA.

2.1.2 – Os itens relacionados à potência dos veículos justificam-se sua exigência em razão de segurança dos dirigentes transportados, em casos de ocorrência de qualquer inconveniente ou situações perigosas que seja necessária evasão rápida e imediata.

2.1.3 – Para efeito de definição da cor dos veículos foi levado em consideração o aspecto relativo à padronização dos veículos dedicados, que vem sendo da respectiva cor indicada, gerando reflexos no que concerne à identidade visual da empresa.” (grifo nosso)

Não se observaram nas justificativas apresentadas, critérios objetivos que justificassem por exemplo, a exigência da cor prata dos veículos, ou a potência do motor de 2.0 (e não de 1,8, por exemplo) ou a necessidade de um porta malas com 470 litros, entre outros.



Por conta das exigências de requisitos mínimos nas especificações dos veículos, a comissão de licitação desclassificou diversas propostas de preços. No Pregão Presencial nº 8/2015, a empresa que apresentou a melhor propostas - MONTES CLAROS TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA – foi desclassificada nos lotes 01 e 02, em função da potência do motor: “Não atendeu à exigência mínima do edital quanto à *Potência de no mínimo 151 CV*”.

O quadro abaixo indica os veículos excluídos da competição e os motivos alegados:

Pregão nº 8/2015 (*)		Pregão nº 33/2015 (**)	
Veículo	Motivo da desclassificação da proposta	Veículo	Motivo da desclassificação da proposta
Toyota Corolla GLI	Potência inferior a 151 CV e motor inferior a 2.0	Ford Focus	Ponta malas com capacidade inferior a 450 L
Ford Focus Sedan	Ponta malas com capacidade inferior a 450 L	Honda Civic 2.0 LXR (***)	Ponta malas com capacidade inferior a 450 L
Fiat Linea	Potência inferior a 151 CV e motor inferior a 2.0	Fiat Linea	Potência inferior a 152 CV, câmbio automático de no mínimo 4 (quatro) velocidades e motor inferior a 2.0
Renolt fluence	Potência inferior a 151 CV		
Renolt fluence Dynamique	Potência inferior a 151 CV		

(*)Base: Análise das proposta apresentadas, de 11/05/2015

(**) Base: Análise das propostas apresentadas, de 16/11/2015

Veículos desclassificados:

(***) o veículo Honda CIVIC 2.0 LXR foi desclassificado em função da capacidade do porta malas de 449 L. A capacidade exigida é de 450 L (um litro de diferença).

As especificações técnicas dos veículos estabelecidas nos termos de referência, além de comprometerem a ampla concorrência suscitam dúvidas e questionamentos entre todos os licitantes. No Pegão Presencial nº 8/2015, a comissão de licitação informou:

*“Informa a Comissão de Licitação **que todos os licitantes** fizeram alegações acerca das indicações de modelo dos veículos propostos pelos seus concorrentes, mormente no que tange à especificação técnica destes veículos, conforme preceituado no ANEXO I do Termo de Referência.” (grifo nosso). - Ata nº 1, da Sessão Pública do pregão 8/2015, de 30/4/2015);*

De igual modo, as dúvidas e os questionamentos persistiram no Pregão Presencial nº 33/2015, como podem ser observados na Ata da sessão pública abaixo transcrita:

*“Informa a Comissão de Licitação **que todos os licitantes** fizeram alegações acerca das indicações de modelos de veículos propostos, divergência entre preços unitários e totais, etc. pelos seus concorrentes, mormente no que tange à especificação técnica destes veículos, conforme preceituado no ANEXO I do Termo de Referência.” (grifo nosso). - “Ata nº 1, da Sessão da Sessão Pública da Abertura do Pregão 33/2015, de 12/11/2015.*

Cabe ressaltar que, ao se compararem as especificações dos Pregões nº 008 e nº033, verificou-se alteração, com a exigência de câmbio automático, sem quaisquer justificativas registradas no processo e mantendo-se as mesmas justificativas para as especificações, com já indicado nos itens 2.1.1 a 2.1.3 do termo de referência, acima citado. As modificações registradas foram as seguintes:



Pregão Presencial nº 008/2015	Pregão Presencial nº 033/2015
Friso lateral	Não exigido
Alarme	Não exigido
quatro alto-falantes instalados,	dois alto-falantes instalados,
Tanque de combustível: com capacidade mínima de 60 litros;	Tanque de combustível: com capacidade mínima de 55 litros;
Porta-malas com capacidade a partir de 470 litros,	Porta-malas com capacidade a partir de 450 litros,
Câmbio de no mínimo 4 (quatro) velocidades	Câmbio Automático de no mínimo 4 (quatro) velocidades,

Ressalte-se ainda que apesar do termo de referência indicar a “cor prata” nas especificações, verificou-se que os três veículos executivos contratados e em operação no Sebrae/BA são da cor “champagne”, portanto diferente do que foi licitado. Este fato indica que a especificação da cor dos veículos limita a ampla concorrência, já que na própria execução do contrato não se exigiu a cor prata.

Por todo o exposto, pode-se dizer que especificações técnicas dos veículos estabelecidas nos termos de referência dos Pregões Presenciais nº 008 e nº 033/2015 estabelecem critérios restritivos para a ampla concorrência.

b) Exigências de troca de toda a frota anualmente, a cada renovação de contratos compromete a ampla concorrência.

Todos os três Pregões Presenciais destinados à contratação de veículos em 2015 (5, 8 e 33) indicam expressamente a obrigação dos contratantes apresentarem veículos novos (zero km) na execução do contrato e na renovação anual destes.

Pregão Presencial nº 5/2015	Pregão Presencial nº 8/2015	Pregão Presencial nº 33/2015
Termo de Referência 11 - Obrigações da Contratada “11.20 Entregar os veículos mensais novos, isto é: - zero quilômetro rodado - que deverão ser substituídos nesta mesma condição em casos de sinistros com ocorrência de perda total, furto ou roubo, ou quando completarem 1 (um) ano de utilização.”	Termo de Referência 11 - Obrigações da Contratada “11.17. Entregar os veículos mensais novos, isto é: - zero quilômetro rodado - que deverão ser substituídos nesta mesma condição anualmente a cada prorrogação do contrato, ou, nos casos de sinistros, com quilometragem igual ou inferior ao veículo sinistrado.	Termo de Referência 11 - Obrigações da Contratada “11.17 Entregar os veículos mensais novos, isto é: zero quilômetro rodado – que deverão ser substituídos nesta mesma condição anualmente a cada prorrogação de contrato, ou nos casos de sinistro, com quilometragem igual ou inferior ao veículo sinistrado. “

A exigência de entrega de veículos zero quilômetro na execução do contrato e a cada renovação anual tende a encarecer o valor das propostas, já que os licitantes não podem utilizar, por exemplo, os veículos da própria frota, sendo obrigados necessariamente a adquirir veículos novos a cada ano apenas para atender ao contrato. Ademais, não se identifica justificativa plausível para não se admitir a prestação de serviços com veículos semi-novos, já que o contratante tem a obrigação de manutenção e substituição imediata dos veículos em caso de problemas mecânicos, por exemplo.

Ressalte-se ainda que em casos de contração de volume elevado de veículos (a exemplo do Pregão Presencial nº 5/2015 – Lote 5 - contratação de 40 veículos populares sem motoristas) certamente as empresas de grande porte teriam melhor condições de participar da licitação e executar o contrato do que as pequenas e médias empresas, já



que as últimas teriam que realizar um investimento muito alto de imediato e a cada renovação de frota na aquisição de veículos novos (zero km). Prova disso, que a empresa vencedora do referido lote tem abrangência nacional e é uma Sociedade Anônima (Empresa Localiza Rent a Car).

Esta exigência que compromete o caráter competitivo dos certames, já que dificulta a participação da licitação e a execução do contrato por empresas de pequeno porte, está em dissonância com o art. 1 da Resolução Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae nº 166/2008:

“Nas licitações de obras, serviços, compras e alienações realizadas no âmbito do Sistema Sebrae será concedido tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas e de pequeno porte...”

c) Exigência em edital de salários de motoristas executivos de 1,8 vezes a base salarial da categoria onera o contrato e compromete a ampla concorrência.

Nos Pregões Presenciais nº 5, 8 e 33/2015, o Sebrae/BA realizou a locação de veículos com e sem motoristas. Os critérios para pagamento dos salários dos profissionais estão discriminados nos Termos de Referências, mostrados a seguir:

Pregão Presencial nº 5/2015 (veículos populares)	Pregão Presencial nº 8/2015 (veículos executivos)	Pregão Presencial nº 33/2015 (veículos executivos)
<p>4. ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO/PRODUTO</p> <p>4.5.1 A base salarial do profissional condutor deverá ser o piso da categoria profissional de motorista.” (grifo nosso)</p>	<p>3. ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO/PRODUTO</p> <p>“3.3.2 Base salarial do condutor</p> <p>3.3.2.1 A base salarial do profissional condutor deverá ser o piso da categoria profissional de motorista executivo, em consonância ao Acordo Coletivo do Sindicato dos Rodoviários.” (grifo nosso).</p>	<p>“3. Especificação do serviço/produto.</p> <p>3.3.1 Base salarial do condutor</p> <p>3.3.1.1 A base salarial do profissional condutor deverá ser de 1,8 (um vírgula oito) vezes o piso da categoria profissional de motorista executivo, em consonância à Convenção Coletiva do SINDILIMP em vigor.” (grifo nosso).</p>

A tabela acima indica que o Sebrae/BA indicou que o salário base dos motoristas de veículos executivos no pregão nº 33/2015 é 1,8 vezes o piso da categoria profissional. Esta exigência transcende a obrigação da Entidade de exigir, no mínimo, o piso da categoria, faz com que o Sebrae/BA adentre na gestão de pessoal, que é uma obrigação exclusiva da empresa contratada, gera um custo adicional às propostas de preços e compromete a ampla concorrência, já que os licitantes são obrigados a pagar salários superiores ao piso da categoria.

Além disso, verificou-se que a Entidade utilizou critérios diferentes para a exigência dos salários dos profissionais nos certames realizados. No Pregão nº 008/2015 o Sebrae/BA indicou que o salário dos motoristas seria 1,8 vezes o piso da categoria profissional. Já nos Pregões nº 5/2015 e nº 8/2015 estabeleceu que o salário dos motoristas seria o piso da categoria, sem explicações plausíveis registradas nos processos para tal mudança.



Destaca-se também que no pregão presencial nº 33/2015 a Entidade indicou que a tabela salarial dos motoristas executivos seria a Convenção Coletiva do SINDILIMP/BA (Sindicato dos Trabalhadores em Limpeza Pública, COML, INDL, HOSPITALAR, ASSEIO, etc.). No pregão Presencial nº 8/2015, a base salarial seria do Sindicato dos Rodoviários do Estado da Bahia, que tem base salarial menor que o SINDILIMP. O Sebrae alega que a tabela salarial do SINDILIMP contempla a função de motorista executivo e a tabela do Sindicatos dos Rodoviários apenas registra a função de motorista comum, fato que justificaria a mudança.

Causa

Na elaboração dos editais a CAD – Coordenação de Administração do Sebrae, juntamente com o setor demandante, estabeleceram especificações em detalhes os quais comprometeram os princípios da economicidade e ampla concorrência. O principal fator que ensejou a falha apontada foi o excesso de especificações dos veículos, especialmente a capacidade da mala, a potência do motor (2.0) e a capacidade do motor (153 cv).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:

“O ilustre órgão de fiscalização aduz neste ponto, em relação aos pregões presenciais nº005, 008 e 033, todos de 2015, que:

1. As especificações técnicas dos veículos estabelecidas nos termos de referência dos Pregões Presenciais nº 008 e 033/2015 estabelecem critérios restritivos para a ampla concorrência.

2. A exigência de troca de toda a frota anualmente, a cada renovação de contrato, compromete a ampla concorrência.

3. A exigência em edital de salários de motoristas executivos de 1,8 vezes a base salarial da categoria onera o contrato e compromete a ampla concorrência.

Acerca dos dois primeiros pontos de abordagem, ressalte-se que o próprio órgão de controladoria reconheceu a existência de justificativa para as especificações dos certames, nos quesitos conforto, potência, segurança e cor.

No que toca a especificação de cor, reitera os fundamentos de padronização e identidade visual da entidade, já encampados no Termo de Referência. Neste ponto vale ressaltar o teor da Súmula nº270 do TCU: Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação.” Ora, sendo possível a indicação excepcional de marca dentro dos parâmetros sumulados, nos parece muitíssimo razoável entender pela possibilidade da indicação de cor, desde que atendidos os mesmos parâmetros. Indicar a cor do veículo (especialmente a cor prata, amplamente utilizada pela maioria dos fabricantes) é muito menos restritivo do que



indicar sua marca, o que já fora admitido diversas vezes pelo próprio TCU. Senão vejamos:

"Evite a indicação de marcas de produtos para configuração do objeto, quando da realização de seus certames licitatórios para a aquisição de bens de informática, a não ser quando legalmente possível e estritamente necessária para atendimento das exigências de uniformização e padronização, sempre mediante justificativa prévia, em processo administrativo regular, no qual fiquem comprovados os mencionados requisitos. Acórdão nº 2.844/2003-Primeira Câmara.

No mesmo sentido já se posicionou o Tribunal de Justiça de São Paulo, ao analisar licitação para aquisição do mesmo objeto do certame que ensejou a presente Solicitação de Auditoria:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA Licitação. Princípio da Padronização. Aquisição de veículo de determinada marca. Alegação de ilegalidade, tendo em vista preferência de marca e dirigismo licitatório. Não ocorrência, uma vez que é permitida a padronização. A vedação de indicação de marca, como qualquer regra, não é absoluta, exigindo-se, para sua perfeita compreensão, uma análise sistemática com outros dispositivos, igualmente relevantes, constantes da Lei n. 8.666/93, quais sejam, os artigos 15, I, e 7º, § 5º. Sentença mantida. Recurso improvido.

Tribunal de Justiça de São Paulo. Processo: APL 20129020098260480.

Numeração Única: SP 0002012-90.2009.8.26.0480. Relator(a): Ronaldo

Andrade. Julgamento: 19/06/2012. Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito

Público. Publicação: 20/06/2012

Importa ainda observar que, tratando-se de prática amplamente aceita, a própria Corte de Contas dela se serve em seus Editais de licitação, a exemplo do Edital de Pregão eletrônico nº 70/2012 (Anexo15) e Edital de Pregão eletrônico nº 95/2013 (Anexo 16).

Não menos importante é perceber que a constatação de que os veículos entregues pela empresa contratada são de cor champanhe é equivocada. Em sede simples contato visual não há como infirmar ser a cor do veículo aquela que foi exigida em edital, conforme atestam os Certificados de Registro e Licenciamento de veículos – CRVL dos veículos alocados no Sebrae/BA nos quais consta expressamente a cor prata (Anexo 17).

Sobre as demais especificações relacionadas ao veículo, é preciso consignar a importância de que a área técnica demandante esteja sempre em contato com o mercado, a fim de que, conhecendo as melhores práticas, elaborem Termos de Referência contendo especificações que efetivamente atendam as necessidades da organização.



Nesse sentido, uma análise comparativa dos dois pregões, cujo escopo foi a locação de veículos executivos para servir a Diretoria do Sebrae/BA, permite compreender a evolução das especificações, no sentido de ampliar a competitividade e elevar os padrões de segurança.

Neste ponto convém ressaltar a capilaridade do Sebrae/BA e a intensa rotina de viagens de Diretores que, geralmente acompanhados (no mínimo) por um(a) Assessor(a), se deslocam pelas cidades do interior, em sua maioria não servidas de aeroporto. Para facilitar o entendimento, vale informar que o Sebrae/BA (um dos maiores em extensão do país), conta com 10 (dez) Unidades Regionais e mais de 20 (vinte) Pontos de Atendimento. Há um esforço estratégico por parte da Direção, especialmente em função de agenda, para que as viagens abranjam sempre o maior número de compromissos possível em uma determinada Unidade Regional. Isso implica, muitas vezes, em estadias de curto período com deslocamentos de mais de 400 km entre cidades (Ex. os municípios de Juazeiro e Paulo Afonso encontram-se a 409.5 km um do outro e integram a mesma Unidade Regional – UR06).

Feito o esclarecimento, resta óbvio que os veículos que servem à Direção devam conter certos requisitos de segurança, distintos em relação àqueles veículos que se deslocam, em geral, apenas em determinado município ou região. Tais requisitos certamente devem tangenciar tamanho de mala, tipo de câmbio, tamanho e potência de motor. Nesse sentido, em exercício de razoabilidade, foram suprimidas/flexibilizadas aquelas especificações com pouca ou nenhuma relevância para a prestação do serviço, tais como as relacionadas a friso lateral, alarme, número de alto-falantes e capacidade de tanque de combustível, devendo ser afastada qualquer alegação de direcionamento ou restrição ao certame.

No que concerne a exigência em edital de salários de motoristas executivos de 1,8 vezes a base salarial da categoria, justifica a área demandante no seguinte sentido, conforme item 02 do Termo de Referência, Anexo I do Edital de pregão presencial nº033/2015:

2.2.4 Quanto ao Lote 01, a definição do valor da remuneração dos motoristas em veículos executivos se dá em razão de que tais trabalhadores servirão a este Sebrae/BA para transportar o corpo diretivo da Instituição, formado por três diretores, pelo que demanda certo diferencial na execução dos serviços, vez que exigirão destes trabalhadores formalismos no trato com os passageiros, muito embora o trabalho não exija maior complexidade intelectual no desempenho das funções. A citada remuneração, ainda que razoavelmente superior ao piso da categoria, também tem por objetivo recrutar profissionais melhor capacitados de forma a propiciar mais qualidade na prestação do serviço.

A justificativa apresentada encontra respaldo na jurisprudência da Corte maior de contas do país, desde que atendidos determinados pressupostos. Vejamos o entendimento:

TÍTULO: SALÁRIO E REMUNERAÇÃO - PISO DA CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO

ORIGEM: Resenha de Jurisprudência - elaborada pela Secretaria das Sessões

SITUAÇÃO: Entendimento



(...)

29. Parte da jurisprudência deste Tribunal tem entendido que o estabelecimento de valores mínimos para o salário da mão de obra nos editais pode ser admitido, tendo em vista que esse procedimento teria o objetivo de proteger o trabalhador por meio do pagamento de salários dignos, bem como garantir a consequente qualidade do serviço. De outro lado, há julgados que assumem posição contrária, defendendo que a prefixação de pisos salariais reduz a possibilidade de obter preços vantajosos na licitação e afeta a economicidade da contratação ao impedir o licitante de apresentar propostas contendo valores inferiores ao limite mínimo estabelecido para o principal item componente do preço, isto é, o salário dos prestadores de serviço.

(...)

31. A primeira tese exposta vem sendo adotada a partir do leading case que ensejou a prolação do Acórdão 256/2005-Plenário.

(...)

35. Argumenta-se também que o pagamento de salários mais baixos poderia resultar no descontentamento dos prestadores e/ou na contratação de pessoas menos qualificadas, o que poderia levar a deficiências na qualidade do serviço contratado, baixa produtividade

e rotatividade de trabalhadores. Nessa situação, a vantagem advinda da obtenção de um preço final mais baixo na licitação seria suplantada pelos evidentes prejuízos à atividade administrativa e, em última instância, à eficiência da contratação. Portanto, a prefixação de um patamar mínimo aplicável aos salários da mão de obra terceirizada poderia reduzir os riscos da contratação para a Administração, aumentando a chance de haver correspondência entre os custos incorridos pela unidade contratante e o resultado obtido na prestação de serviços.

(...)

“18. É importante ressaltar, todavia, que a garantia de condições mínimas aos terceirizados, através do estabelecimento de um patamar mínimo para os salários, tem que ser realizada de forma clara, objetiva e fundamentada, além de dever estar adequadamente documentada no processo. Não pode servir de qualquer maneira como desculpa para o pagamento de quantias não razoáveis, nem de valores que desviem da média praticada pelo mercado e pela Administração Pública.

(...)

20. Essa interpretação lógico-sistemática da Lei de Licitações e Contratos visa prioritariamente a resguardar o interesse público. Note-se, em especial, que o objeto, no caso da deliberação mencionada (Acórdão 256/2005-Plenário), abrange a estipulação de salários mínimos pelo órgão contratante tanto no caso de já existir pacto laboral indicando o piso salarial das categorias profissionais quanto na situação em que as exigências editalícias pautam-se em pesquisas de mercado realizadas para estipulação de valores médios tomados como referência de preços.”

(...)

53. Diante desse contexto, sob a égide do § 3º do art. 44 da Lei de Licitações, considero não ser pertinente vedar, de forma generalizada, a fixação de pisos salariais em editais de licitação de execução indireta de serviços. Na contratação de mão de obra terceirizada pela Administração Pública, há que se considerar dois aspectos: a obrigatoriedade de adoção dos pisos salariais definidos em pactos laborais e a possibilidade de serem estipulados valores mínimos de remuneração com base em pesquisas de mercado calcadas em dados fidedignos obtidos junto a associações e sindicatos de cada categoria profissional e com base em informações divulgadas por outros órgãos públicos.

54. Em cada caso concreto é que se poderá aferir se essa fixação de pisos salariais nas licitações de execução indireta de serviços pagos por disponibilidade ou baseados na locação de postos de trabalho configura-se na melhor solução para resguardar o interesse público.'

Assim, aquele colegiado decidiu que apenas 'é vedada a fixação de piso salarial para serviços que devem ser medidos e pagos por resultados'.

(AC-4050-20/11-2 Sessão: 14/06/11 Grupo: II Classe: II Relator:

Ministro AROLDO CEDRAZ - Tomada e Prestação de Contas - Iniciativa

Própria)

Tal posição é encampada também pela Advocacia Geral da União, órgão consultivo da Administração Pública federal. Nesse sentido, segue ementa do parecer nº05/2012/GT359/DPECONSU/PGF/AGU (Anexo 18):

Importante frisar que o percentual de aumento definido no certame sobre o piso estabelecido em norma coletiva de trabalho teve por parâmetro a remuneração de postos de trabalho semelhantes alocados em entidades de porte e natureza similares ao SEBRAE. Nesse sentido, segue quadro comparativo³:

MOTORISTA EXECUTIVO	PISO	TETO
Ministério Público da Bahia*	R\$ 2.277,00	R\$ 3.334,41
Tribunal de Contas da BAHIA	R\$ 2.337,37	R\$ 2.608,36
SESC/BA	R\$ 1.697,52	R\$ 2.970,65
FINEP**	R\$ 2.175,61	-----
MÉDIA NCIONAL	*** R\$ 1.928,04	R\$ 2.757,44

*Existe uma tabela complementar de gratificação por competência, o que induz a possibilidade dos salários serem ainda maiores.

** A entidade, assim como o Sebrae/BA, terceiriza a função.

***Consulta feita a sítio privado de pesquisas salariais cuja base de dados é extraída de acordo com a CBO.

A postura adotada pelo Sebrae/BA no certame não é isolada e reflete o modo de contratação de diversas entidades, inclusive da própria Administração Pública, a exemplo da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP que, em sede de Esclarecimento no curso do Pregão nº011/2016 (Anexo 19) aduz:

Mensagem do licitante:

(...)

QUESTIONAMENTO 03 - DO SALÁRIO BASE DOS MOTORISTAS:



“...Questiona-se o porquê da Finep querer obrigar o licitante a se desvincular da Convenção Coletiva do Trabalho do Sindicato de classe do Rio de Janeiro para pagar ao seu motorista executivo o valor de R\$ 2.175,61 muito acima do Piso salarial estipulado na CCT da categoria que é de R\$ 1.127,87...”

Resposta:

(...)

3) “Os salários fixados para motoristas executivos foram com base em pesquisa de mercado, em razão das Convenções Coletivas não abrangerem esta categoria. Analisando o mercado, observamos que o piso salarial da categoria de motorista não é capaz de representar a adequada remuneração do profissional descrito. Além disso, o posto remunerado pelo piso apresenta a característica de grande rotatividade, representando risco para o serviço uma vez que o conhecimento cuidadoso do perfil do profissional terceirizado é de suma importância devido aos critérios de segurança que este serviço abrange por se tratar do transporte de autoridades públicas.”

Pelo exposto, entende o Sebrae/BA pela idoneidade da exigência, com fulcro no que já fora consignado em Edital, cujo escopo maior é proteger o trabalhador por meio do pagamento de salários condizentes com a sua função, bem como garantir a qualidade do serviço prestado.”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, vale ressaltar que o art. 2º do RLC estabelece que “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.**” (grifo nosso)

Passamos a analisar cada item da resposta do gestor:

a) Especificações técnicas dos veículos estabelecidas nos Termos de referência dos Pregões Presenciais nº 8 e 33/2015 estabelecem critérios restritivos para a ampla concorrência.

Neste ponto, o Sebrae/BA utilizou a maior parte da justificativa para defender o princípio padronização na aquisição de veículos da cor prata, citando inclusive a Súmula 270 do TCU. Entretanto, o cerne da questão não é a cor prata dos veículos.

Algumas especificações técnicas têm permeado e limitado a ampla concorrência na aquisição dos veículos executivos, especificamente nos Pregões Presenciais nº 8 e nº 33/2015: o tamanho do porta malas, o motor e a potência dos veículos, conforme indicado no próprio texto da constatação. Tais elementos, por limitar a ampla oferta de veículos tipo executivo (sedan médios), causaram dúvidas e debates entre os licitantes, inclusive com necessidade de suspender as sessões de julgamento, já que nem todos os veículos da mesma categoria puderam participar do certame, inclusive com eliminação de proposta mais vantajosa.

O Sebrae/BA não demonstrou a efetiva necessidade de algumas especificações como por exemplo: porta malas com capacidade de 450 litros (há veículos sedan médio, como



o Honda CIVIC, com capacidade de 449 L, que não pode participar da licitação) ou um motor 2.0 (e não 1.8, por exemplo) ou potência do motor de 153 cv.

Com ralação ao princípio da padronização da cor, defendido pela Unidade, ao se visitar o pátio de veículos do Sebrae/BA é possível para qualquer indivíduo perceber que os veículos executivos estacionados não seguem a padronização da cor prata dos demais veículos locados, ainda que o “Certificados de Registro e Licenciamento de veículos – CRVL”, apresentado pelo Sebrae/BA na justificativa, indiquem que a cor predominante dos veículos é a prata. Portanto, a padronização da cor dos veículos não está sendo respeitada.

b) Exigências de troca de toda a frota anualmente, a cada renovação de contratos compromete a ampla concorrência.

Não foram apresentadas justificativas para este item.

c) Exigência em edital de salários de motoristas executivos de 1,8 vezes a base salarial da categoria onera o contrato e compromete a ampla concorrência.

O Sebrae/BA alegando que o TCU e AGU já têm entendimento no sentido de se admitir a exigência em edital de pagamento salarial acima do piso da categoria.

No parecer nº 5/2012/GT359/DEPCONSUT/PGF/AGU, a Advocacia Geral da União posicionou-se no sentido de se admitir a pactuação, sob certas condições:

“(...) desde que fundamentada a medida e justificado o valor adotado em respectiva pesquisa de mercado.”

Nos casos em tela, o Sebrae/BA não demonstrou nos processos examinados qual a fundamentação da medida (salário acima do piso da categoria) e nem justificou o valor adotado (1,8 vezes o salário da categoria). Também não demonstrou que procedeu ampla pesquisa de mercado, para se aferir a prática de pagamento do piso de 1,8 vezes o piso da categoria.

O parecer nº 5/2012/GT359/DEPCONSUT/PGF/AGU, indica que o TCU tem julgado o tema com ressalvas:

19. Em Acórdãos mais recentes, o TCU resgata o entendimento da possibilidade de se fixar piso mínimo, desde que obedecidos os pressupostos do Acórdão 256/2005-Plenário. Confira-se, por exemplo, o Acórdão 3894/2011 – Segunda Câmara, no qual a unidade técnica registra que a tendência atual da jurisprudência da Corte seria no sentido do Acórdão 614/2008-P. Contudo, no seu voto, o Min. Aroldo Cedraz pondera:

25. Embora seja possível a fixação de valores mínimos, consoante reconheceu o acórdão 256/2005 – Plenário, desde que o procedimento seja “realizado de forma clara, objetiva e fundamentada, devendo, ainda, restar adequadamente documentado no processo”, as justificativas do responsável devem ser rejeitadas, posto que não há nos autos qualquer indício de pesquisa ou justificativa que fundamente os pisos fixados, o que afasta a possibilidade de eventual afastamento da restrição contida no inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993.

(sublinhamos)

Texto extraído do parecer nº 5/2012/GT359/DPECONSUT/PGF/AGU, apresentado em sede de defesa do Sebrae/BA.



O seja, a Corte de Contas admite a possibilidade de pagamento salarial acima do piso da categoria, desde que constem nos processos pesquisa ou justificativas que fundamentem os pisos fixados.

Recomendações:

Recomendação 1: Nas especificações técnicas das próximas licitações, indicar apenas características gerais da categoria do veículo - SEDAN Médio - a exemplo de Corolla, Honda Civic, Ford Fusion, Renault Fluence, Fiat Linea, etc, de modo a impedir restrições injustificadas à competitividade.

Recomendação 2: Nas próximas licitações excluir cláusula que exija troca da frota contratada anualmente.

Recomendação 3: Exigir em edital apenas o cumprimento de no mínimo o piso da categoria para os salários dos Motoristas contratados.

1.2.1.7 CONSTATAÇÃO

Comprometimento do princípio da publicidade em Edital, em caso de alterações significativas destes.

Fato

O parágrafo primeiro do art. 5 do RLC do Sebrae estabelece o período mínimo de oito dias entre a data da publicação do edital e a realização da sessão pública, no caso de licitações na modalidade pregão. O dispositivo também indica que este prazo poderá ser estendido, se a complexidade do objeto o exigir. Já o art. 41 do RLC estabelece que na contagem dos prazos, exclui-se o dia do início e inclui-se o dia do vencimento, considerando-se os dias consecutivos. Portanto, para a modalidade pregão o Sebrae deve observar o interstício mínimo de nove dias corridos.

Verificou-se que o Sebrae/BA vem cumprindo os prazos estabelecidos em normativo, sempre no limite mínimo de 9 dias corridos.

Constatou-se no pregão presencial nº 5/2015 que o prazo de nove dias corridos foi insuficiente para garantir o princípio da publicidade do certame, já que houve 19 questionamentos propostos pelos licitantes, os quais foram esclarecidos apenas 24 horas antes da sessão pública, conforme indicado abaixo:

Cronologia dos fatos pregão presencial nº 5/2015	
Datas da ocorrência dos fatos	Intervalo até a data da sessão pública, em 24/03/2015
Data da publicação do edital: 16/03/2015	09 dias corridos
Data registrada na Nota de Esclarecimento nº 01, de 23/03/2015	24 horas
Data da realização da Sessão Pública: 24/03/2015 (*)	

(*) Verificou-se divergência nas datas da Ata nº 01 da sessão pública. No início do texto há registro de 23/03/2015. Já na assinatura da ata, no final do texto, consta a data de 24/03/2015. Considerou-se, nesta análise, a data de 24/03/2015, inicialmente prevista.



A nota de esclarecimento nº 1, de 23/3/2015, expedida pelo Sebrae/BA, indica a existência de 19 questionamentos apresentados pelos licitantes, alguns deles relevantes, com impactos financeiros sobre as propostas de preços. Como exemplos, citam-se:

“Questionamento 01:

“Referente Pregão 005/2015, Locação de Veículos, solicitamos nos esclarecer o que segue: São seis Lotes para este pregão. Pergunta: Quais lotes serão locação COM MOTORISTA e quais lotes serão locação SEM MOTORISTA?”

RESPOSTA: No item denominado veículo atribui-se locação sem motorista: lotes 1, 4 e 5. No item denominado serviço de transporte atribui-se locação com motorista: lotes 2, 3 e 6.

Questionamento 2:

“A futura contratada poderá apresentar carta declaratória de auto seguro para substituir a apólice (assumindo todos os riscos previstos)?”

RESPOSTA: Sim. Entende-se por seguro total do veículo, qualquer seguro que atenda aos preceitos dispostos no subitem 4.3.1 e 4.3.2 do ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA, facultando ao licitante vencedor apresentar apólice de seguro ou declaração de autosseguro. Esta mesma lógica não se presta para o entendimento do subitem 4.3.3, sendo que para este é necessária apólice de seguro de seguradora regular junto a SUSEP.”

Na questão 2, por exemplo, a proposta de preço final dos licitantes poderá ser modificável consideravelmente, se o licitante considerar que pode fazer uma simples declaração de auto seguro (carta da empresa contratada, se responsabilizando pelos sinistros dos veículos em caso de colisão, incêndio e roubo) sem necessariamente contratar um seguro por meio de seguradora, formalmente registrada junto à SUSEP (Superintendência de Seguros Privados).

Portanto, o prazo de 24 horas é insuficiente para que os licitantes façam as adequações em suas propostas de preços para atender aos esclarecimentos do Sebrae/BA.

Mesmo com 19 questionamentos, alguns com impactos financeiros nas propostas de preços, o Sebrae/BA manteve a data inicialmente prevista da sessão pública, em 24/3/2015, comprometendo-se assim o princípio da publicidade, estabelecido no art. 2º do RLC da entidade e comprometendo o caráter competitivo da licitação.

Causa

Padronização excessiva do prazo estabelecido no art. 5º da RLC, em detrimento dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na complexidade de determinadas licitações. Princípios da ampla publicidade e ampla concorrência subvalorizado em detrimento da necessidade de rápida conclusão dos certames.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:



“Ainda no que toca o Edital de pregão nº005/2015, entendeu a CGU que “o prazo de 09 dias corridos foi insuficiente para garantir o princípio da publicidade do certame, já que houve 19 questionamentos propostos pelos licitantes, os quais foram esclarecidos apenas 24 horas antes da sessão pública”.

Inicialmente convém consignar que, conforme determina o parágrafo primeiro do art. 5º do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema Sebrae – RLCSS, o prazo mínimo de divulgação de Edital de licitação na modalidade pregão é de 08 (oito) dias, pelo que deve ser sepultada qualquer alegada violação normativa.

Ademais, o parágrafo segundo do art. 13 do RLCSS dispõe que o ato convocatório poderá ser impugnado no todo ou em parte, até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas, sendo que nos dias que antecederam a licitação não fora recebida qualquer impugnação, nem mesmo intempestivamente.

Tratando-se de pregão com 06 (seis) lotes e média de 11 (onze) licitantes por lote, entende-se que o número de questionamentos feitos pelos potenciais licitantes (19) é absolutamente esperado, em especial se considerado o intuito meramente protelatório de várias empresas que, com o adiamento do certame, ganham tempo para providenciar documentos e adotar eventuais providências necessárias a sua participação. Expedientes dessa natureza fazem parte da rotina de qualquer procedimento licitatório.

No que toca a conclusão de que as respostas a alguns questionamentos causaram impacto na formulação das propostas, inclusive financeiro, entendemos que a conclusão deve ser objeto de nova reflexão. Senão vejamos.

O questionamento nº01 traz suposta dúvida sobre ponto de clareza solar no Edital, pois tanto a capa, quanto o aviso de Edital descrevem o certame da seguinte maneira: Contratação de empresa especializada na prestação de **serviço de transporte com motorista e locação de veículos automotores sem motorista**, para atender a Sede Sebrae/BA, Unidades Regionais, e suas áreas de abrangência.

O objeto do Edital, por sua vez, reforça:

01 – DO OBJETO

*1.1 Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de **transporte com motorista e locação de veículos automotores sem motorista**, para atender a Sede Sebrae/BA, Unidades Regionais, e suas áreas de abrangência, conforme descrições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus Anexos.*

Ora, carece de qualquer razoabilidade adiar um certame ou presumir omissão em virtude de questionamento sobre ponto tão claramente tratado no Edital e em todos os Anexos. Vale ressaltar que, dentre todos os potenciais licitantes, apenas dois manifestaram a referida dúvida, que, repise-se, fora tempestivamente esclarecida.

Acerca do questionamento nº02 entendemos também que a conclusão merece reforma, pois a resposta da Comissão de Licitação, ao contrário do que conclui o órgão fiscalizador, amplia a possibilidade de participação no certame, na medida em que permite mais de uma forma de satisfação da exigência dos itens 4.3.1 e 4.3.2 do Termo de Referência.

Analisando a totalidade dos questionamentos, não entendemos qualquer deles como apto a adiar ou cancelar o certame. Reforça tal conclusão a ausência de impugnação, a



satisfatória competitividade alcançada e a ausência de qualquer recurso contra o resultado do certame.

Note-se, inclusive, que houve renúncia ao direito de recorrer por parte dos licitantes sucumbentes (Anexo 20).”

Análise do Controle Interno

O Sebrae/BA alega que o parágrafo primeiro do art. 5º do RLC estabelece o prazo de oito dias da publicação para a apresentação da proposta e que não se deve falar em violação normativa.

“Inicialmente convém consignar que, conforme determina o parágrafo primeiro do art. 5º do Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema Sebrae – RLCSS, o prazo mínimo de divulgação de Edital de licitação na modalidade pregão é de 08 (oito) dias, pelo que deve ser sepultada qualquer alegada violação normativa.” (grifo nosso)

O princípio da legalidade restrita (prazo de oito dias) deve ser interpretado em conjunto com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, especialmente quando o edital suscita dúvidas e questionamentos entre os licitantes.

Esta Equipe de Auditoria entende que não seria razoável em uma licitação, que envolve 19 questionamentos dos licitantes, alguns com possibilidade de impactos financeiros sobre as propostas, que a Unidade cumpra estritamente o prazo previamente estabelecido em edital, não se admitindo alteração da sessão pública de abertura das propostas.

O prazo de estabelecido no parágrafo primeiro do art. 5º do RLC deve ser proporcional à complexidade e dificuldade dos processos licitatórios envolvidos. Uma licitação com certo grau de dificuldade, com vários lotes a serem arrematados e que envolvam dezenas de questionamentos por parte dos licitantes devem ter um prazo proporcional à complexidade do caso.

A Unidade afirma que o questionamento nº 2 amplia a competição,

*“Acerca do questionamento nº 2 entendemos também que a conclusão merece reforma, pois a resposta da Comissão de Licitação, ao contrário do que conclui o órgão fiscalizador, **amplia a possibilidade de participação no certame**, na medida em que permite mais de uma forma de satisfação da exigência dos itens 4.3.1 e 4.3.2 do Termo de Referência.” (grifo nosso).*

O cerne da questão aqui tratada não é a ampliar ou reduzir da competição e sim o comprometimento do princípio da publicidade em caso de alteração significativa do edital. A comissão de licitação, ao admitir a possibilidade do “auto seguro”, não previsto inicialmente no edital, causará imediato impacto financeiros sobre as propostas de preços dos licitantes e o prazo de dois dias pode não ser suficiente para que todos os licitantes façam adequações em suas propostas de preços.

Recomendações:

Recomendação 1: Nas futuras licitações, remarcar nova data da sessão pública, sempre que houver alterações significativas no edital.

Recomendação 2: Em caso de maior complexidade nos editais, estabelecer data superior a nove dias corridos, atendendo ao que está estabelecido no parágrafo primeiro do art. 5º da RLC.



1.2.1.8 INFORMAÇÃO

Indícios de contratos antieconômicos para locação de veículos, com estimativa total de gastos de R\$ 10.159.267,00 no período de cinco anos.

Fato

No exercício de 2015, o Sebrae/BA realizou os Pregões Presenciais nº 5/2015 e nº 33/2016, destinados à locação de veículos populares e executivos, com e sem motorista, para atender a demanda da Entidade. Além das contratações mensais, o Sebrae/BA também realizou contratações de diárias de veículos, para necessidades eventuais tanto de veículos populares como de veículos executivos.

O valor total **contratado** no exercício foi de R\$ 2.310.681,80, conforme indicado na tabela abaixo:

Pregão presencial nº 5/2015			
Coluna	Lote	Objeto	Valor anual contratado R\$
A	Lote 1	Locação de 50 diárias de veículos (passeio, passeio com carroceria, veículos especiais 4X4)	11.400,00
B	Lote 2	Contratação de 80 diárias em veículos de passeio e veículo especial 4x4, com e sem motorista.	32.139,80
C	Lote 3	Contratação de 35 diárias (veículos executivos, com e sem motorista)	16.300,00
D	Lote 4	Contratação de 02 veículos automotor minivan mensal	95.053,68
E	Lote 5	Contratação de 40 veículos de passeio mensal, sem motorista	806.800,00
F	Lote 6	Contratação de 15 veículos de passeio mensal com motorista	990.000,00
G	Total contratado R\$		1.951.693,48
Pregão 033/2015			
H	Lote 1	Contratação de três postos de trabalho - motorista executivo (apenas a mão de obra)	202.688,64
I	Lote 2	Locação de três veículos executivos mensal.	139.999,68
J	Lote 3	Contratação de 35 diárias para veículos executivos (sendo 25 veículos + motorista e 10 apenas o veículo)	16.300,00
L	Total contratado R\$		358.988,32
Contratação anual total Geral R\$ (Somatório G + L)			2.310.681,80

Os contratos firmados, com periodicidade de execução mensal, preveem prorrogações por até 60 meses, reajustes anuais pelo IGPM e possibilidade de acréscimo de até 25%, em casos de complementação do objeto contratado.

Considerando-se apenas a possibilidade de prorrogação dos contratos por até 60 meses, estima-se um custo total no período de cinco anos de R\$ 10.159.267,00 (somatório de D+E+F+I).

Os contratos firmados preveem que o Sebrae/BA não é obrigado a executar integralmente os objetos, gerando para os contratantes apenas uma expectativa de



direito. Por conta destas cláusulas contratuais, no exercício sob exame o custo total realizado com transporte (veículos e mão de obra) foi de **R\$ 1.627.805,52**.

Com o fim de comparação do custo de locação com um custo de aquisição de frota própria, procedeu-se uma análise do lote 5 do Pregão Presencial nº 5/2015 (contratação de 40 veículos de passeio mensal, sem motorista, no valor total anual de R\$ 806.800,00 - Contrato nº 37/15 – GEDOC nº 22589/2014).

Considerando-se apenas a possibilidade de prorrogação sucessiva do contrato por 60 meses, o custo total da contratação de 40 veículos populares pode chegar a **chegar R\$ 4.034.000,00** (não se considerando eventuais reajustes pelo IGPM, nem eventuais acréscimos do contrato em 25%, nem contratação inferior ao pactuado, como ocorre atualmente em que o Sebrae/BA executa a locação de 33 dos 40 veículos contratados).

A Equipe de Auditoria realizou cotação em concessionária de veículos da cidade de Salvador/BA, considerando-se os atuais automóveis locados pelo Sebrae/BA, no lote 05 do pregão 5/2015 (FORD KA SE 1.0, com opcionais: ar condicionado, direção elétrica, vidro elétrico, freios ABS, etc.). Considerou-se também nesta cotação o custo de venda para frota (acima de 10 unidades). O custo de cada unidade orçada foi de **R\$ R\$37.791,00**. Ao se comparar o custo estimado do contrato por 60 meses, R\$ 4.034.000,00, com o custo de **R\$ 37.791,00/unidade**, pode-se estimar que em cinco anos o Sebrae/BA poderia adquirir um total de **106 veículos, ou seja, duas vezes e meia a necessidade de contratação (40 veículos)**.

É evidente que a análise realizada não contempla custos com manutenção, seguro e renovação periódica da frota a cada ano. Entretanto, estima-se que tais despesas não seriam superiores aos custos de aquisição de veículos novos, já que em cinco anos poderiam ser adquiridos um total de 106 veículos dos 40 contratados.

Cabe destacar ainda que o custo total estimado, apenas dos veículos de periodicidade mensal, considerando-se o prazo de prorrogação por até 60 meses, é de R\$ 10.159.267,00, conforme indicado na tabela acima.

As entidades paraestatais devem obrigatoriamente observar o princípio da supremacia do interesse público, da razoabilidade, da proporcionalidade, da motivação e da economicidade, de forma a evitar contratações antieconômicas. Por isso, torna-se necessário que o Sebrae/BA proceda a estudos que comprovem que a locação de veículos é a alternativa mais viável do ponto de vista da economicidade do que a aquisição de frota própria.

1.3 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.3.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas em processos de dispensa de licitações

Fato



O Sebrae/BA contratou profissionais para prestar palestras por meio de dispensa de licitação - processo/GEDOC nº 12831, 12838 e 15365. Para a contratação, a entidade instruiu os processos com três propostas de preços, selecionando a de menor valor. Tais propostas já incluem despesas com hospedagem, transporte, traslado, impostos, etc, todos por conta do contratado.

O exame dos referidos processos demonstrou as seguintes falhas:

a) Objetos genéricos e ausência de critérios objetivos para contratação de profissionais.

Via de regaras, os setores demandantes do Sebrae/BA estabelecem o plano de trabalho (contendo informações como: justificativa para a contratação, perfil do profissional a ser contratado, etc.) e encaminham para o setor de compras proceder as cotações de preços e formalizar os processos de dispensa de licitação.

O campo “Perfil do profissional a ser contratado” indica o perfil do palestrante que o Sebrae/BA espera contratar.

O quadro abaixo indica os citados perfis profissionais esperados:

Nº dispensa de licitação	Perfil do profissional a ser contratado
Processo/GEDOC nº 12831	<i>“Palestrante/consultor de renome com experiências relacionadas com inovação, sustentabilidade empresarial, gestão de negócios, negócios de sucesso, entre outros semelhantes.” (grifo nosso).</i>
Processo/GEDOC nº 12838	<i>“Palestrante/consultor de renome com experiências relacionadas com inovação, sustentabilidade empresarial, gestão de negócios, negócios de sucesso, entre outros semelhantes.” (grifo nosso).</i>
Processo/GEDOC nº 15365	<i>“Para a execução deste trabalho, tendo em vista que se trata de um evento de grande porte, há necessidade de contratação de profissional renomado e experiente na área de INOVAÇÃO E TECNOLOGIA, tema central do XII SEMANA NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA – 2015 e, principalmente abordando sobre a luz, a ciência e a vida.”</i>

Em todos os três processos, o campo “**Perfil do profissional a ser contratado**” demonstra elevado grau de subjetividade, já que envolvem temas genéricos e abrangentes como “**inovação, sustentabilidade empresarial, gestão de negócios, negócios de sucesso entre outros semelhantes**”, dificultando-se a identificação de critérios objetivos para a contratação.

Além disso, o termo “entre outros semelhantes” amplia ainda mais a subjetividade da contratação, já que engloba profissionais de áreas correlatas aos temas inicialmente propostos, dificultando a objetividade da contratação.

Portanto, o princípio do julgamento objetivo das propostas, estabelecido no art. 2º do RLC fica comprometido, já que o “plano de trabalho” é genérico, abrangente e subjetivo.

b) Ausência de critérios objetivos para estabelecer comparação entre propostas de preços de palestrantes.

Verificou-se que os processos/GEDOC nº 12831, 12838 e 15365 estavam formalmente instruídos com três propostas de preços e que o Sebrae/BA selecionou a melhor



proposta para contratação. Entretanto, as informações contidas nestes processos não permitiram identificar a existência de critérios objetivos para estabelecer comparação entre as propostas de preços dos palestrantes.

Como exemplo cita-se o processo/GEDOC nº 12831:

Proposta A – Palestrante R. A. (contratado)	Proposta B – Palestrante B. (técnico da seleção brasileira de voleibol)	Proposta C – Palestrante – R. J. (empresário e apresentador de TV)
R\$ 47.500,00	R\$ 64.276,51	R\$ 160.000,00

Não se identificou no processo que o palestrante R. A. é comparável, para cotação de preço e para os objetivos propostos, com R. J. ou com B., já que os três são profissionais com características peculiares, com visibilidade e reconhecimentos diferentes na mídia nacional, entre outros aspectos. Além disso, as propostas de preços apresentam variação de até 335% (comparação entre a menor e a maior proposta de preço), o que sugere, a princípio, que os palestrantes não são comparáveis em face da discrepância nos preços ofertados.

Com existe uma elevada subjetividade entre os perfis dos palestrantes e uma discrepância muito grande entre as propostas de preços, o contratante (Sebrae/BA), poderia facilmente privilegiar um palestrante em detrimento de outro, apenas comparando-se profissionais com perfis e custos de palestras completamente diferentes, onde seriam eliminadas as propostas muito superiores àquele profissional que se deseja contratar. Por isso, pode-se afirmar que inexistem critérios objetivos para estabelecer comparação entre propostas de preços de palestrantes.

c) Necessidade de padronização, em processos de dispensa de licitação, com a identificação do fundamento legal para a dispensar.

Verificou-se falta de padronização na formalização dos processos, já que no processo/GEDOC nº 15365 consta a discriminação da fundamentação legal para a dispensa (art. 9º, XII da RLC), o que não ocorre nos processos/GEDOC nº 12831 e 12838;

d) Ausência de justificativa de preços

O art. 11 da RLC do Sebrae estabelece:

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

Nos processos/GEDOC nº 12831, 12838 e 15365 não se identificou justificativa dos preços contratados, conforme exigência normativa.

e) ausência de mecanismo de avaliação de palestra realizada

Em reunião realizada com o Gerente da Unidade de Acesso à Inovação e Tecnologia – UAIT, responsável pela execução e acompanhamento da palestra contratada por meio do processo/GEDOC nº 15365, verificou-se que não foi realizado nenhuma ação formal de avaliação da palestra ministrada. A palestra contratada teve um custo de R\$ 68.365,00, apenas com o palestrante.



Causa

Na elaboração dos planos de trabalho das dispensas de licitação os setores demandantes não trazem elementos que permitam estabelecer critérios objetivos para a contratação. O principal fator que ensejou a falha apontada foi a superficialidade na especificação do objeto a ser contratado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 17/8/2016, a Unidade assim se manifestou:

“Aponta a CGU suposta falha na contratação de palestrantes por meio de dispensa de licitação, conforme evidenciado nos processos GEDOC nº 12831, 12838 e 15365.

Alega, primeiramente, a **existência de objetos genéricos e ausência de critérios objetivos para contratação de profissionais**. Salienta que nos três processos acima referenciados houve elevado grau de subjetividade na solicitação da palestra eis que envolviam temas genéricos e abrangentes, o que dificultava a identificação de critérios objetivos para a contratação. Conclui, afirmando que restou comprometido o princípio do julgamento objetivo das propostas já que o “plano de trabalho” é genérico, abrangente e subjetivo.

De início, resta esclarecer que, acerca do processo GEDOC 12831, a Unidade demandante se limitou a exigir que o palestrante fosse reconhecido nacionalmente e que tivesse conhecimento e experiência em temas relacionados a inovação e/ou gestão. Mais adiante, na mesma justificativa, endossa que o profissional deve ser de renome, com experiências relacionadas com inovação, sustentabilidade empresarial, gestão de negócios, negócios de sucesso entre outros semelhantes.

Tais requisitos eram suficientes, à época, para que a Unidade Demandante solicitasse a palestra requerida. Se exigíssemos requisitos adicionais certamente haveriam restrições e limitações à competitividade não desejadas pelo solicitante.

Saliente-se que, a instrução do processo com 3 propostas é prática adotada pela instituição para **justificar o preço**, na forma do quanto exigido pelo art. 11º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae. O citado método para justificar o preço sequer é obrigatório.

Poderíamos utilizar outras maneiras para justificar o preço não tão efetivas ou eficientes como através das propostas.

A Coordenação de Administração do Sebrae/BA, Unidade regimentalmente responsável pela realização das cotações e com experiência e expertise no assunto, é quem solicita as cotações dos profissionais que atendam ao perfil solicitado pela Unidade Demandante, inclusive nos casos de solicitações de palestras, onde inevitavelmente há um grau de subjetivismo inerente ao serviço que torna impraticável a **definição de critérios ainda mais objetivos para seleção da melhor proposta**.

Como dito, conforme praticado em algumas Unidades Federativas do sistema Sebrae, para justificar o preço, é juntado ao processo notas fiscais ou contratos celebrados pela contratante com objeto similar àquele contratado pelo Sebrae/BA. No nosso sentir, a cotação é o método eficiente e seguro para se justificar o preço.



No caso em tela, precisamente no GEDOC 12831, a Unidade responsável pela realização de cotações de preço entendeu que os palestrantes Ricardo Amorim, Bernardinho e Roberto Justos preenchiam os requisitos solicitados pela Unidade Demandante e poderiam ser comparados entre si. Obviamente que, assim como qualquer palestrante, possui características peculiares, com visibilidade e reconhecimentos diferentes na mídia nacional, não podendo o Sebrae fazer juízo acerca do valor cobrado por cada um.

Quanto à **alegação da ausência de fundamento legal para a dispensa de licitação**, a exemplo do que ocorreu nos processos/GEDOC nº 12831 e 12838, informamos que o devido enquadramento se dá no momento da elaboração do contrato ou autorização de fornecimento.

Percebe-se que no item I dos contratos (Anexo 21) celebrados que há o devido enquadramento legal para a contratação, a saber o art. 9, XII do RLCSS, não devendo haver, portanto, qualquer apontamento nesse sentido.

Por fim a CGU aponta **a ausência de mecanismo de avaliação da palestra realizada**, objeto de contratação no Gedoc 15365.

Vale salientar que nos eventos organizados diretamente pelo Sebrae existe rotina definida para avaliação das palestras realizadas. No momento da emissão do certificado de participação é solicitado ao cliente o preenchimento de formulário de avaliação. Tal avaliação, contudo, é de caráter opcional.

No tocante à ausência de mecanismo de avaliação formal da palestra realizada, conforme apontado pela CGU, informamos que no evento, que foi organizado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, não foi realizada a avaliação de reação, principalmente por se tratar de um grande público, onde o processo de aplicação manual de avaliação se tornou de difícil gerenciamento.

Reforçamos que embora não exista obrigatoriedade de avaliação para alguns produtos do portfólio do Sebrae/BA, a exemplo de palestras, o Sebrae/BA mantém uma prática de avaliar todas as palestras em que atua como organizador. Além da prática da pesquisa de reação, o Sebrae mantém, como rotina, realizar verificação da satisfação do cliente através de grupos focais, técnica de cliente oculto e pesquisas de campo.

Salientamos ainda, que está em curso no Sebrae/BA o Modelo de Gestão do Portfólio, que tem como um das premissas no que se refere ao processo de avaliação dos produtos do Sebrae a aplicação da avaliação de reação em 80% dos produtos utilizados, incluindo, assim, todos os tipos de palestras, oficinas, cursos, consultorias, eventos de mercado, entre outros.”

Análise do Controle Interno

A Unidade não esclareceu plenamente a existência de “Objetos genéricos e ausência de critérios objetivos para contratação de profissionais.”

O Sebrae/BA afirmou que:

“ (...) a Unidade demandante se limitou a exigir que o palestrante fosse reconhecido nacionalmente e que tivesse conhecimento e experiência em temas relacionados a inovação e/ou gestão.



*(...) onde inevitavelmente há um grau de subjetivismo inerente ao serviço que torna impraticável a **definição de critérios ainda mais objetivos para seleção da melhor proposta.***”

Tais afirmações corroboram com a situação apontada na presente constatação. Mesmo compreendendo a complexidade da contratação, em razão da peculiaridade dos profissionais envolvidos, torna-se necessária a indicação de critérios objetivos mínimos nos processos, visando a evitar direcionamento, comparação de propostas de profissionais completamente diferentes e a ampla liberdade daquele que vai proceder a cotação de preços.

Em relação à ausência de fundamento legal para a dispensa de licitação, a Unidade informou: “(...) *a exemplo do que ocorreu nos processos/GEDOC nº 12831 e 12838, informamos que o devido enquadramento se dá no momento da elaboração do contrato ou autorização de fornecimento.*”

Nos processos GEDOC nº 12831 e 12838 não se identificou a fundamentação da dispensa, diferentemente do que ocorreu no Processo/GEDOC nº 15365. A fundamentação da dispensa de licitação deve ser estabelecida antes da contratação para que a órgão responsável pela contratação possa aferir a legalidade desta e não na assinatura do contrato, como alegado pelo Sebrae/BA.

Com relação à ausência de avaliação de evento, a Unidade admite a falha, mas afirma que tal fato ocorreu em função da peculiaridade do evento:

“(...) não foi realizada a avaliação de reação, principalmente por se tratar de um grande público, onde o processo de aplicação manual de avaliação se tornou de difícil gerenciamento.” (grifo nosso).

Recomendações:

Recomendação 1: No plano de trabalho, detalhar os objetos a serem contratados sem, contudo, estabelecer critérios que indiquem preferências por profissionais; Estabelecer critérios de comparação de preços entre profissionais ou estabelecer norma interna que indiquem que as propostas sejam comparáveis até determinado valor; Em todos os processos de dispensa de licitação, identificar o fundamento legal da dispensa, conforme art. 9º, XII da RLC do Sebrae; Em todos os processos, apresentar justificativa de preços para a contratação, atendendo ao quanto disposto no art. 11 da RLC do Sebrae; Nos eventos/palestras realizados por terceiros, onde o SEBRAE responsabiliza-se pela contratação do palestrante ou participa diretamente dos custos, a Unidade deve acordar com o parceiro (terceiro) mecanismos de avaliação do evento realizado.

Recomendação 2: Definir de forma clara e precisa os objetos a serem contratados, com critérios objetivos contemplando os elementos necessários, suficientes e adequados para caracterizar a contratação a ser efetuada, de modo que permitam a comprovação, nos processos de pagamento, de que os serviços foram efetivamente realizados em acordo com o objeto licitado.

Recomendação 3: Nos próximos processos de dispensa de licitação, especialmente na contratação de palestrantes para eventos no SEBRAE/BA, comprovar a razoabilidade dos preços das contratações diretas, por meio de faturas anteriores contendo preços praticados pelos contratados (empresas/palestrantes) para outros eventos/serviços similares, inclusive em outras Unidades do SEBRAE pelo Brasil.



2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 MOVIMENTAÇÃO

2.1.1 RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E ADMISSÃO

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Alteração de regras do Processo Seletivo para contratação de trainees sem a reabertura do prazo de inscrição e sem ampla publicidade.

Fato

O Edital do Processo Seletivo para o Programa de Formação de Trainees - 2015, foi publicado em 4 de maio de 2015. Em 18 de maio de 2015 foi divulgada no site da executora da seleção, a Fundação CEFET Bahia, a Errata nº 2, que trouxe alterações relevantes quanto à participação de portadores de deficiência que passaram a concorrer a vaga reservada para eles, quando na versão original, concorreriam em igualdade de condições com os demais candidatos, conforme excertos da Errata a seguir transcritos:

“Páginas 2 e 3, ONDE SE LÊ:

3. Da Inscrição

[...]

3.1.2 Às pessoas portadoras de deficiência, amparadas pelo art. 37, inciso VIII, da Constituição Federal, é assegurado o direito de se inscrever neste Processo Seletivo e concorrerão para as mesmas vagas em igualdade de condições com os demais candidatos, não havendo reserva de vagas, de acordo com o art. 37 do Decreto nº 3.298/99. (...)

LEIA-SE:

3. Da Inscrição

[...]

3.1.1 O candidato que se julgar amparado pelo Decreto nº 3.298, de 20/12/99, publicado no DOU de 21/12/99, Seção 1, alterado pelo Decreto nº. 5.296, de 02/12/2004, publicado na Seção 1 do DOU do dia 03/12/2004, poderá concorrer a vaga reservada a portadores de deficiência, desde que a deficiência de que são portadoras seja compatível com as atribuições da área ofertada, devendo fazer sua opção na Ficha de Inscrição.

3.1.2 Para concorrer às vagas reservadas às pessoas com deficiência, o candidato deverá:

a) no ato da inscrição, declarar-se pessoa com deficiência;

b) encaminhar cópia simples do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e laudo médico (original ou cópia autenticada em cartório), emitido nos últimos doze meses, atestando a espécie e o grau ou nível da deficiência, com expressa referência ao código correspondente da Classificação Internacional de Doenças (CID-10);



3.1.3 O candidato inscrito nas vagas reservadas às pessoas com deficiência deverá enviar a cópia simples do CPF e o laudo médico (original ou cópia autenticada em cartório), via SEDEX, postado impreterivelmente até o 4º dia útil após a data prevista para o término das inscrições, para a Fundação CEFETBAHIA, situada no endereço: Boulevard América, nº 749, Jardim Baiano, Nazaré, Salvador-Ba, CEP 40.050-320”.

Todavia, apesar das referidas alterações nas regras do Processo Seletivo, decorrentes da Errata nº 2, de 18 de maio de 2015, não houve a reabertura do prazo para inscrições de candidatos, que havia se encerrado em 15 de maio de 2015. Além disso, também não houve a publicação de aviso acerca da alteração do Edital, decorrente da Errata nº 2, em jornais. Nesse caso, deveria haver novo aviso nos mesmos veículos utilizados para a divulgação inicial do Processo Seletivo.

Note-se, também, que a referida alteração no Edital, após o encerramento do período de inscrições, criou obrigação extraordinária para os candidatos que não poderia mais ser cumprida, a saber: “no ato da inscrição, declarar-se pessoa com deficiência” e outra para ser cumprida com brevidade (enviar laudo médico “impreterivelmente até o 4º dia útil após a data prevista para o término das inscrições”).

Verificou-se ainda, que as regras do Edital não deixaram claro, que mesmo com a destinação de uma vaga para pessoas portadoras de deficiência elas disputariam, também, as 29 vagas da ampla concorrência.

Cabe anotar que a Errata nº 1, de 11 de maio de 2015, tratou apenas da correção de itens do Programa relacionadas à legislação, sem alterar as regras básicas da Seleção, razão pela qual não está sendo objeto de questionamento pela Equipe de Auditoria.

Causa

Ausência de normativo para a elaboração de editais de processos de seleção de pessoas e de roteiro para acompanhar seu andamento. Condução do processo pelo Coordenador de Gestão de Pessoas e pelo Diretor-Superintendente em desacordo com o critério de legalidade e competitividade do processo e deficiência na supervisão da Comissão Organizadora do Processo Seletivo, nomeada pela Resolução DIREX/Sebrae-BA nº 019 de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente, encaminhado em 11 de agosto de 2016, o Sebrae/BA, manifestou-se nos seguintes termos:

“1. DA NATUREZA JURÍDICA DO SEBRAE E DA NÃO OBRIGATORIEDADE DA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO

Primeiramente, cabe evidenciar que o Sebrae/BA é Serviço Social Autônomo e foi desvinculado da Administração Pública a fim de ter maior flexibilidade na sua atuação que é serviço de interesse público, não estando restrita às limitações impostas à Administração Pública, tudo conforme a lei 8.029/90 e decreto 99.570/90. Diante deste fato, o Sebrae não está obrigado à realização de concurso público para contratação de seu pessoal.



Neste contexto, o Sebrae apenas possui o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União, não estando obrigado a observar o regramento constitucional previsto no art. 37, inciso II da Constituição Federal, apenas aos princípios previstos no caput do referido artigo, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme dispõe artigo no site da Zênite:

(...) as entidades do sistema “S” não estão obrigadas a realizar concurso público, nos moldes exigidos pelo art. 37, inc. II da CF, haja vista não pertencerem à administração pública direta ou indireta. Nesse sentido, cita-se precedente formado ainda no ano de 2005:

“4. Parece estar pacífico no âmbito desta Corte o entendimento da inaplicabilidade do concurso público para admissão de pessoal, previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, visto não pertencer a Entidade em questão à estrutura da Administração Pública direta ou indireta (Decisão nº 272/97 – Plenário, Ata nº 17/97; Acórdão 17/1999 – Plenário).” (TCU, Acórdão 2.142/2005-2ª Câmara.)¹

Válido salientar que o Tribunal Superior do Trabalho sempre expôs o entendimento de que o Sistema S, por não compor a Administração Pública, não está obrigado a realizar concurso público para admissão de seu pessoal, conforme julgados abaixo:

TST - RECURSO DE REVISTA RR 1475005520085110003 147500-55.2008.5.11.0003 (TST)

Data de publicação: 24/08/2012

Ementa: ENTIDADES INTEGRANTES DO SISTEMA -S- ADMISSÃO DE EMPREGADO. CONCURSO PÚBLICO. ENTIDADES INTEGRANTES DO SISTEMA -S-. ADMISSÃO DE EMPREGADO. CONCURSO PÚBLICO. As **entidades** que compõem o **sistema -S-** não integram a Administração Pública e, por isso, para a admissão de empregados, não estão obrigadas à realização de concurso público. Recurso de Revista de que não se conhece.

TST - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA AIRR 1430007220095190007 143000-72.2009.5.19.0007 (TST)

Data de publicação: 03/06/2013

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SESI. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. ENTIDADE INTEGRANTE DO SISTEMA - S- CONCURSO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SESI. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. ENTIDADE INTEGRANTE DO SISTEMA -S-. CONCURSO PÚBLICO. DESNECESSIDADE. Esta Corte tem se manifestado no sentido de que a contratação de pessoal pelas **entidades** pertencentes ao - **Sistema S-**, não se submete ao disposto no art. 37, II, § 2º, da CF, por não necessitar de prévia realização de concurso público. Agravo de instrumento conhecido e não provido.

¹<http://www.zenite.blog.br/sistema-s-e-concurso-publico-atual-entendimento-do-tcu-e-dajurisprudencia/#.V6mzuPkrKUK>

No ano de 2014, o Supremo Tribunal Federal confirmou o entendimento do Tribunal Superior do Trabalho. O relator ministro Teori Zavascki sustentou que tais entidades por possuírem natureza jurídica de direito privado e não integrarem a administração indireta, não estão sujeitas à exigência constitucional do concurso público, ainda que desempenhem atividades de interesse público em cooperação com o Estado.



RE 789874 / DF - DISTRITO FEDERAL
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI
Julgamento: 17/09/2014 Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação
ACÓRDÃO ELETRÔNICO
REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO
DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014

Ementa: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS VINCULADOS A ENTIDADES SINDICAIS. SISTEMA “S”. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. RECRUTAMENTO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DEFINIDO NA LEGISLAÇÃO INSTITUIDORA. SERVIÇO SOCIAL DO TRANSPORTE. NÃO SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, DA CF). 1. Os serviços sociais autônomos integrantes do denominado Sistema “S”, vinculados a entidades patronais de grau superior e patrocinados basicamente por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado, ostentam natureza de pessoa jurídica de direito privado e não integram a Administração Pública, embora colaborem com ela na execução de atividades de relevante significado social. Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos. Presentes essas características, não estão submetidas à exigência de concurso público para a contratação de pessoal, nos moldes do art. 37, II, da Constituição Federal. Precedente: ADI 1864, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 2/5/2008. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Decisão.

Ainda, para a doutrinadora Di Pietro² as entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da Administração Pública direta ou indireta, mas que atuam ao lado do Estado em regime de colaboração, executando atividades, obras e serviços de interesse coletivo e recebendo algum tipo de incentivo do Poder Público. Maria Sylvia Di Pietro³ salienta ser **“nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fugir ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública”**. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Já o doutrinador Diogo de Figueiredo afirma que as entidades paraestatais foram uma opção ao Estado, pois que tinham as mesmas vantagens que gozam as pessoas de direito privado, **liberando a da rígida submissão a orçamentos, controle administrativo e estruturação hierárquica para executar atividades não essenciais da Administração**. Exercem atribuições de índole executiva no campo das atividades sociais e econômicas do Estado.

Assim, o Sebrae, integrante do Sistema S, como serviço social autônomo, é instituição de natureza jurídica privada, inteiramente desvinculada da Administração Pública, com regulamento próprio, destinada a realizar tarefas pertinentes à atividade privada – serviços de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte -, ainda que, por razões de interesse geral, sejam estas apoiadas pelo Estado. Destarte, repise-se, não está o Sebrae adstrito aos termos do art. 37, *caput* e incisos I e II, e 71, inciso II, da Constituição da República que prevê a necessidade de admissão por concurso. Em



decorrência disso é que foi realizado processo seletivo em caso de necessidade de admissão de pessoal, não estando o Sebrae obrigado a seguir o rito previsto para contratação de pessoal para o qual está a Administração Pública submetida.

CONSTATAÇÃO 10 – Alteração de regras do processo seletivo para contratação de trainees sem a reabertura do prazo de inscrição e sem ampla publicidade.

Afirma esse órgão, equivocadamente, que o edital trouxe alterações relevantes quanto à participação de portadores de deficiência que passaram a concorrer a vaga reservada para eles, quando na versão original, concorreriam em igualdade de condições com os demais candidatos. Ao contrário do ora afirmado por esse órgão, o primeiro edital publicado em 04/05/15 **já havia previsão de vaga reservada exclusivamente para candidato portador de deficiência**, conforme se pode constatar no “quadro 1 – Apresentação dos cargos” (abaixo), item 2 do referido edital, publicado, inclusive, no site www.fundacaocefetbahia.org.br/sebrae/2015/trainee/selecao.asp.

2. Do Cargo, Jornada de Trabalho, Vencimentos, Valores da taxa de Inscrição, Forma de Contratação, Local e Período para Realização do Programa, Pré-Requisitos e Vagas.

Quadro 1- Apresentação dos cargos

Cargo: Analista Técnico I – TRAINEE Jornada de Trabalho: 40h semanais		Vencimento Básico: R\$ 3.412,23	Taxa Inscrição: R\$ 66,00
Forma de Contratação: A contratação dos selecionados será por tempo determinado – período de 1 (um) ano, podendo ser renovado uma única vez por igual período, a depender do desempenho/performance do Trainee verificados por meio das avaliações, integrantes do Programa de Formação, da disponibilidade de vagas e da adequação ao perfil estabelecido pelas áreas.			
Local de Realização: O Programa de Trainee será realizado nas Unidades da Sede, Unidades Regionais ou Pontos de Atendimento da Região Metropolitana de Salvador ou do interior do Estado, definidos nos Planos de Trabalho e de acordo com os Rodízios previstos pelo Programa, conforme distribuição abaixo: Capacitação Introdutória – será realizada no Sebrae Sede; 1º rodízio - será realizado em uma Unidade Organizacional do Sebrae Sede; 2º, 3º e 4º rodízios – serão realizados em uma Unidade Regional ou Ponto de Atendimento localizado na Região Metropolitana de Salvador ou do interior do Estado. A programação deste item poderá sofrer alterações a critério do Sebrae/BA. Os trainees que forem realizar o 2º, 3º e 4º Rodízios nas Unidades Regionais localizadas no interior do Estado receberão ajuda de custo ou terão as suas despesas com hospedagem e deslocamento custeadas pelo Sebrae/BA.			
Período previsto para realização do Programa: 12 meses			
CURSO SUPERIOR COMPLETO RECONHECIDO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC), EM CURSOS DE AGRONOMIA, ENGENHARIAS, ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS, CIÊNCIAS SOCIAIS (SOCIOLOGIA), ESTATÍSTICA, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS, CIÊNCIAS POLÍTICAS, CIÊNCIAS ECONÔMICAS, TURISMO, cuja Colação de Grau tenha ocorrido no período entre junho de 2013 e a data de convocação para assinatura do contrato.			
Código	Cargo	Vagas	
		Ampla Concorrência	Portadores de Deficiência
001	Analista Técnico I – TRAINEE	29	01

Contudo, por um lapso, foi verificado, posteriormente, que não havia no edital indicação dos procedimentos para a entrega da documentação que comprovasse a deficiência dos candidatos inscritos nesta condição.

Verificou-se, na oportunidade, também, outro equívoco a seguir transcrito:

3.1.2 Às pessoas portadoras de deficiência, amparadas pelo art. 37, inciso VIII, da Constituição Federal, é assegurado o direito de se



inscrever neste Processo Seletivo e concorrerão para as mesmas vagas em igualdade de condições com os demais candidatos, não havendo reserva de vagas, de acordo com o art. 37 do Decreto nº 3.298/99.

Por sua vez o art. 37 do Decreto 3.298/99 prevê que:

Fica assegurado à pessoa portadora de deficiência o direito de se inscrever em concurso público, em igualdade de condições com os demais candidatos, para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portador.

§ 1º O candidato portador de deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorrerá a todas as vagas, **sendo reservado no mínimo o percentual de cinco por cento em face da classificação obtida.**

Posto isso, nota-se que o item 3.1.2 prestigia a reserva exclusiva para portadores de deficiência prevista no art. 37 do referido Decreto, assegurando os direitos dos portadores remetendo justamente para o próprio Decreto, contudo, equivocadamente e **sem conexão alguma** constou a frase “*não havendo reserva de vagas*”.

Assim, em decorrência desses dois lapsos, foi que o **Sebrae/BA, publicou** errata (doc. Anexo I) **apenas com orientações quanto ao procedimento e endereço para entrega de documentos dos candidatos inscritos para a vaga de portador de deficiência. Tais informações que não trariam prejuízo algum para qualquer candidato, prescindindo de nova publicação em jornal de grande circulação, inclusive porque as informações eram direcionadas aos candidatos já inscritos, os quais estão obrigados a acompanhar todo o procedimento do processo seletivo pelo site, conforme previsto no edital, item 11.6: *É de inteira responsabilidade do candidato acompanhar as publicações de todos os atos, editais e comunicados referentes a este processo seletivo que venham a ser feitos no sítio: www.fundacaocefetbahia.org.br/sebrae/2015/trainee/selecao.asp.***

Ademais, é inconteste que **o edital havia previsão de vaga reservada exclusivamente para portadores de deficiência**, haja vista os itens do edital a seguir:

5.2.3. Na hipótese de **não haver número suficiente de candidatos deficientes HABILITADOS para ocupar as vagas reservadas, as vagas remanescentes serão revertidas para a ampla concorrência e serão preenchidas pelos demais candidatos, observada a ordem de classificação.**

9.3 O Sebrae, respaldado no laudo expedido pelo seu serviço médico, divulgará o resultado sobre a qualificação do candidato como portador de deficiência e sobre a compatibilidade deste com as atribuições do cargo, não cabendo recurso dessa decisão.

9.3.1 Caso o candidato tenha comprovado sua condição de deficiente, mas a deficiência da qual é portador seja considerada pela avaliação médica incompatível para o exercício das atribuições do cargo a que concorre, indicadas no Item 2 deste Edital, será considerado **INAPTO** para o cargo pleiteado e, conseqüentemente, não será **contratado**.

Por último, ressalte-se que os únicos três candidatos inscritos para a vaga reservada para portador de deficiência tiveram o processo deferido, conforme documento anexo, contudo, não conseguiram alcançar a pontuação mínima necessária prevista no edital para aprovação na primeira parte que era a prova objetiva.



Portanto, as alterações realizadas não ensejaram necessidade de nova publicação em jornal de grande circulação, haja vista que a previsão de vaga exclusiva para PNE já estava disciplinada desde o início.

Importante ainda relatar que não houve nenhuma impugnação ao edital, muito menos qualquer ação judicial pleiteando direitos ou arguindo prejuízos quanto a este item.

A área de gestão de pessoas foi alertada para que as falhas de procedimento não se repitam nos próximos editais.”

Análise do Controle Interno

Com relação às informações preliminares apresentadas pelo Gestor no item 1 “Da natureza jurídica do Sebrae e da não obrigatoriedade da realização de concurso público”, cabe anotar que tais aspectos não afastam a necessidade da manutenção de um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com pessoal, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, exarado no Acórdão relativo ao Recurso Especial nº 789.874-DF, excerto a seguir:

“Cumpre enfatizar, finalmente, que a não obrigatoriedade de submissão das entidades do Sistema “S” aos ditames do art. 37, notadamente ao seu inciso II, da Constituição, não exime essas entidades de manter um padrão de objetividade e eficiência na contratação e nos gastos com seu pessoal. Essa exigência constitui requisito de legitimidade da aplicação dos recursos que arrecadam para a manutenção de sua finalidade social. Justamente em virtude disso, cumpre ao Tribunal de Contas da União, no exercício da sua atividade fiscalizatória, exercer controle sobre a manutenção desse padrão de legitimidade, determinando, se for o caso, as providências necessárias para coibir eventuais distorções ou irregularidades.”

Nesse sentido também, no voto condutor do Acórdão nº 55/2016 – TCU – Plenário, foi ressaltada a necessidade de critérios objetivos, de isonomia e publicidade, entre outros requisitos, nos procedimentos de seleção de pessoal do Sistema S, conforme excerto a seguir:

“Este Tribunal já consolidou o entendimento de que os entes do Sistema S podem adotar formas de seleção de pessoal com menor rigor do que as exigidas para o concurso público, desde que assegurada a observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da eficiência, da publicidade, e a adoção de critérios objetivos nos procedimentos de seleção e recrutamento.”

Com relação à assertiva do Gestor, acerca da inocorrência de alteração relevante nas regras do Processo Seletivo, em face do registro de uma vaga para portadores de deficiência, constante do Quadro 2 do Edital, cabe pontuar que restou explicitado, textualmente, que não haveria a reserva de vagas para eles, conforme item do Edital “original” a seguir transcrito:

“3.1.2 Às pessoas portadoras de deficiência, amparadas pelo art. 37, inciso VIII, da Constituição Federal, é assegurado o direito de se inscrever neste Processo Seletivo e concorrerão para as mesmas vagas em igualdade de condições com os demais candidatos, não havendo reserva de vagas, de acordo com o art. 37 do Decreto nº 3.298/99.” (grifo da Equipe de Auditoria)



Nesse caso, o registro da vaga para os portadores de deficiência, constante do Quadro 2, e os itens posteriores do Edital (5.2.3, 9.3 e 9.3.1), que o Gestor alegou em sua justificativa, não foram suficientes para deixar claro e notório aos candidatos que havia tal reserva, em face a taxatividade do item 3.1.2 e sua precedência, e consequente destaque, na leitura do documento.

Desse modo, não procede a afirmação do Gestor, a seguir replicada, de que o Edital prestigiou a reserva da vaga para os deficientes:

“Posto isso, nota-se que o item 3.1.2 prestigia a reserva exclusiva para portadores de deficiência prevista no art. 37 do referido Decreto, assegurando os direitos dos portadores remetendo justamente para o próprio Decreto, contudo, equivocadamente e sem conexão alguma constou a frase “não havendo reserva de vagas”.

Quanto à inexistência de prejuízo para qualquer candidato, alegada pelo Gestor, e a desnecessidade da ampla divulgação acerca das alterações do Edital, decorrentes da Errata nº 2, que se referiu à participação dos deficientes, cabe pontuar que a divulgação inaugural do Processo Seletivo deve propiciar aos interessados o conhecimento das regras da competição. A partir da leitura do edital, o candidato pode concluir que as condições da seleção não são favoráveis para ele e, nesse caso, afastar sua atenção de determinado processo seletivo.

A obrigatoriedade dos candidatos acompanharem as publicações dos atos do Processo Seletivo, no site da entidade executora, item 11.6 do Edital, que o Gestor destaca, apresenta vinculação com os candidatos que, a partir do conhecimento inicial das regras da seleção, tiveram interesse em participar. Os candidatos que ao tomar conhecimento do edital original concluíram que as regras da seleção não lhes era favorável, tinham razões, compreensíveis, para o desinteresse em acompanhar as informações no referido site.

Por isso, é que fazia necessária a ampla publicidade e, inclusive, a reabertura do prazo de inscrição, em face da alteração relevante em regras da seleção.

Por fim, cabe ressaltar que o Gestor admite que houve equívocos e o registro desconexo no Edital de que não haveria a reserva de vagas para os portadores de deficiência, e também, que *“A área de gestão de pessoas foi alertada para que as falhas de procedimento não se repitam nos próximos editais.”*

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer normativos acerca da elaboração de editais de processos seletivos de modo a garantir a aplicação de critérios que assegurem a legalidade, moralidade, transparência e a competitividade da seleção.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de critérios de correção e pontuação que serão adotados com relação à questão discursiva.

Fato

O Processo Seletivo para o Programa de Formação de Trainees – 2015 foi composto por uma prova escrita com duas partes: 40 questões de múltipla escolha e uma questão



discursiva. No entanto não foram estabelecidos os critérios para a correção da questão discursiva. Seguem os itens do Edital que tratam da referida questão:

“4. Da Prova Escrita

4.1. A prova escrita, de caráter eliminatório e classificatório, para o Cargo, será constituída de 2 (duas) partes, entregues simultaneamente aos candidatos, com as seguintes características:

(...)

b) Segunda Parte: discursiva, de caráter classificatório, composta por 1 (uma) questão discursiva, valendo 10 (dez) pontos, com o peso 2 (dois), totalizando 20 (vinte) pontos.”

“5. Do Julgamento da Etapa Única - Prova Escrita

(...)

*5.4. Da nota na **Questão Dissertativa** para todos os Cargos:*

*5.4.1. Somente os candidatos **HABILITADOS** na prova objetiva terão a questão Dissertativa corrigida, após o que suas notas serão calculadas da seguinte forma: a nota total da questão dissertativa padronizada (Nrp) corresponde ao produto entre a nota da questão dissertativa(Nr) e o respectivo peso (Psr), sendo representada pela seguinte fórmula matemática: $Nrp = Nr \times Psr$.*

5.4.2 O candidato que de alguma forma identificar a folha de respostas da questão dissertativa fora do local apropriado para tal, terá sua questão dissertativa anulada.”

Observa-se que não ficaram consignados no Edital os critérios para a correção da questão dissertativa, a exemplo de aspectos como o uso de recursos de linguagem, estrutura do texto e conhecimento técnico do tema.

Causa

Ausência de normativo para a elaboração de editais de processos de seleção de pessoas e de roteiro para acompanhar seu andamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 11 de agosto de 2016, a Unidade assim se manifestou:

“No que tange ao questionado nesse ponto, impende evidenciar que o Sebrae/BA constou no edital todas as informações necessárias quanto à pontuação da prova escrita, vide itens 5 e 6 do edital, bem como os critérios de correção na prova do candidato, no campo das instruções, conforme abaixo:

Processo Seletivo para o Programa de Formação de desenvolvimento de Trainees – 2015 – SEBRAE
EDITAL Nº 001/2015



QUESTÃO DISSERTATIVA (PESO 2)

INSTRUÇÕES

- ❖ A Folha de Questão Dissertativa é identificada através de seu número de inscrição. Confira-o com cuidado.
- ❖ EM NENHUMA HIPÓTESE a Folha de Questão Dissertativa SERÁ SUBSTITUÍDA.
- ❖ Preferencialmente, não utilize letra de forma. Caso o faça, destaque as iniciais maiúsculas.
- ❖ Sua produção textual deverá ter o mínimo de 20 linhas e o máximo de 30 linhas. Não será considerado o texto escrito fora desse limite.
- ❖ Desenvolva sua dissertação no Caderno de Questões, no espaço reservado ao Rascunho e, depois, transcreva-a na Folha de Questão Dissertativa, usando caneta esferográfica de tinta azul-escura ou preta.

A Questão Dissertativa será avaliada com base nos seguintes critérios:

Conteúdo: Tratamento do tema de forma impessoal.
Posicionamento analítico-crítico.
Coerência das ideias.

Estrutura: Sequência lógica, estrutura de parágrafos, período e orações, concisão e clareza, adequação da linguagem, ortografia, pontuação, concordância, regência e colocação.

Será **atribuída nota zero** à Questão Dissertativa que

- ❖ Fugir à proposta;
- ❖ Estiver assinada;
- ❖ Não estiver articulada verbalmente;
- ❖ Estiver escrita a lápis ou de forma ilegível;
- ❖ For apresentada em forma de verso ou tópicos.

Importante registrar que as exigências ora requeridas por esse órgão de controle são direcionadas exclusivamente aos órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio do decreto 6.944/2009, quando da realização de **concurso público**. Contudo, conforme já evidenciado, **o Sebrae/BA não está obrigado à realização de concurso público, muito menos nos moldes para os quais está a Administração Pública submetida**. Por ser serviço social autônomo, entidade de direito privado, totalmente desvinculado da Administração Pública, está obrigado apenas a realizar processo seletivo simplificado. Portanto, razão não assiste ao Ilustre órgão.

Entretanto, como forma de incorporar boas práticas aos procedimentos da organização, foi solicitada à área de gestão de pessoas que, nos próximos editais, insira os critérios de correção e pontuação nas questões discursivas no próprio instrumento convocatório.”

Análise do Controle Interno

Em relação à menção do Gestor que “o Sebrae/BA constou no edital todas as informações necessárias quanto à pontuação da prova escrita, vide itens 5 e 6”, cabe registrar que as informações do item 5 já haviam sido tratadas na descrição desta Constatação e quanto ao item 6. “Da Aprovação, Classificação para Reserva Técnica e



Eliminação no Processo Seletivo” não contém nenhum critério para a correção da questão discursiva.

No que tange a informação que os critérios para a correção estariam, também, no campo das instruções da prova do candidato, nota-se que, apesar de proceder, em parte, tal assertiva, a exemplo dos aspectos de conteúdo e estrutura da resposta, do tratamento do tema de forma impessoal, de ortografia e da adequação da linguagem, tais critérios necessitam ser informados no Edital, inclusive para possibilitar ao candidato a adequada preparação para a prova e, também, subsidiar eventuais recursos em relação à sua correção.

Quanto à alegação de que “*as exigências ora requeridas por esse órgão de controle são direcionadas exclusivamente aos órgãos da Administração Pública federal*”, conforme anteriormente registrado, a objetividade de critérios na seleção de pessoal, e vários outras exigências, como a legalidade e publicidade são requeridas também das entidades do Sistema S, em face do entendimento do Supremo Tribunal Federal, exarado no Acórdão relativo ao Recurso Especial nº 789.874-DF e da jurisprudência consolidada sobre o tema, conforme item do voto relativo ao Acórdão nº 55/2016 – TCU – Plenário, transcrito na Constatação anterior.

Por fim, o Gestor informa que nos próximos editais serão inseridos os critérios de correção e pontuação das questões discursivas no próprio instrumento convocatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer normativos acerca da elaboração de editais de processos seletivos de modo a garantir a aplicação de critérios que assegurem a legalidade, moralidade, transparência e a competitividade da seleção.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Inconsistência nas disposições do Edital de Processo Seletivo e na divulgação dos resultados.

Fato

Foram identificadas as seguintes inconsistências no Edital relativo ao Processo Seletivo para o Programa de Formação de Trainees – 2015:

a) Edital remete a subitem inexistente.

Por meio de consulta ao site da executora da seleção, a Fundação CEFET Bahia, arquivo “Edital contendo as alterações introduzidas pela Errata 002/2015 publicado no dia 18 de maio de 2015”, verificou-se que o item 3.1.8, a seguir registrado, faz referência ao subitem 9.5, que não existe no referido Edital:

“3.1.8 As deficiências dos candidatos portadores de deficiência, admitida a correção por equipamentos, adaptações ou recursos especiais, devem permitir o desempenho adequado das atribuições específicas para o cargo, observando o disposto no subitem 9.5 deste edital.”



b) Inviabilidade da inscrição pelos candidatos até as 23h59min do dia 15/05/2015, em face da alínea “d” do item 3.2.2 obrigar o pagamento o boleto em Banco até o próprio dia 15/05/2015. Excertos do Edital a seguir:

“3.2. As inscrições serão realizadas no período de 10 horas do dia 04/05/2015 às 23h59min do dia 15/05/2015, exclusivamente pela internet, no sítio

www.fundacaocefetbahia.org.br/sebrae/2015/trainee/selecao.asp.

3.2.1. O candidato deverá preencher o Formulário de Inscrição via internet e imprimir o Boleto Bancário para realizar o pagamento da taxa correspondente a opção do cargo, conforme indicado no subitem 2.1, deste Edital, em qualquer Banco vinculado ao Sistema de Compensação Nacional.

3.2.2. Para efetuar a inscrição via Internet o candidato devera:

a) Acessar o sítio www.fundacaocefetbahia.org.br/sebrae/2015/trainee/selecao.asp, imprimir o edital e seguir as orientações contidas na tela;

b) Digitar corretamente os dados cadastrais, a opção do cargo e o curriculum resumido;

c) Preencher e imprimir o Boleto Bancário;

d) Pagar a taxa de inscrição no período de 04/05/2015 a 15/05/2015 em qualquer Banco vinculado ao Sistema de Compensação Nacional”.

c) Falta da publicação da lista com os resultados específicos dos concorrentes à vaga para portadores de deficiência.

Os resultados do Processo Seletivo foi divulgado em lista única em desacordo com o Art. 42 do Decreto 3. nº 3.298, de 20/12/99, publicado no DOU de 21/12/99, Seção 1, alterado pelo Decreto nº. 5.296, de 02/12/2004, que estabelece:

“A publicação do resultado final do concurso será feita em duas listas, contendo, a primeira, a pontuação de todos os candidatos, inclusive a dos portadores de deficiência, e a segunda, somente a pontuação destes últimos.”.

Causa

Ausência de normativo para a elaboração de editais de processos de seleção de pessoas e de roteiro para acompanhar seu andamento. Condução do processo pelo Coordenador de Gestão de Pessoas e pelo Diretor-Superintendente em desacordo com o critério de legalidade e competitividade do processo seletivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado em 11 de agosto de 2016, a Unidade assim se manifestou:



“a) Edital remete a subitem inexistente.

De fato houve um erro material, ao invés de se referir ao item 9.5, deveria ter sido feita referência ao item 9.3. Contudo, o equívoco foi apenas quanto ao subitem, estando o item correto, qual seja o 9, portanto, não trouxe qualquer prejuízo a referência de subitem inexistente. Entendimento diverso caracteriza formalismo exacerbado por erro material que não traz nenhum tipo de prejuízo aos candidatos portadores de deficiência.

b) Inviabilidade da inscrição pelos candidatos até as 23h59min do dia 15/05/2015, em face da alínea “d” do item 3.2.2 obrigar o pagamento o boleto em Banco até o próprio dia 15/05/2015.

Todos os inscritos efetivaram a inscrição em tempo hábil, mostrando que adotaram o horário dos bancos para efetivar o pagamento. Não houve nenhum caso de inscrito que teve sua inscrição indeferida pelo fato do pagamento ter sido feito no dia posterior, bem como não tivemos nenhuma impugnação ao edital ou ação judicial pleiteando direitos ou arguindo prejuízos quanto a este item. Ademais, atualmente há facilidade quanto a realização de pagamentos que pode ser feito até pelo aparelho celular. Contudo, adotaremos para o próximo processo seletivo a possibilidade de realizar o pagamento do boleto após o encerramento do prazo de inscrição.

c) Falta da publicação da lista com os resultados específicos dos concorrentes à vaga para portadores de deficiência.

Afirma esse órgão que os resultados do processo seletivo foram divulgados em lista única em desacordo com o art. 42 do decreto 3.298/99, o qual exige o seguinte:

*Art. 42. A publicação do **resultado final** do concurso será feita em duas listas, contendo, a primeira, a pontuação de todos os candidatos, inclusive a dos portadores de deficiência, e a segunda, somente a pontuação destes últimos.*

Primeiramente, cumpre-se esclarecer que o processo seletivo foi realizado em duas partes, ambas por meio de prova escrita, sendo a **primeira parte objetiva (caráter eliminatório e classificatório) e a segunda discursiva (caráter classificatório)**.

Na lista da primeira parte – prova objetiva - os nomes dos candidatos à vaga de portador de deficiência estão sinalizados na coluna “FORMA DE INGRESSO”, constando esses como PCD, diferenciando-os das vagas para ampla concorrência para as quais os demais candidatos estão sinalizados como AC na referida coluna.

Contudo, nenhum candidato à vaga de portador de deficiência foi classificado para a segunda parte, assim, como a prova objetiva é eliminatória e classificatória **não teria como constar no resultado final (publicado no dia 30/06/2015) os nomes dos candidatos que não foram classificados para a prova discursiva, pois essa sequer foi corrigida no caso desses últimos**. E, conforme prevê o decreto mencionado por esse órgão, deverá haver duas listas para o resultado **FINAL** do concurso.

Assim, conforme já afirmado, nenhum candidato à vaga de portadores de deficiência foi classificado para a segunda parte, motivo o qual não houve uma segunda lista com resultado final para os aprovados para a vaga de portador de deficiência, já que todos foram eliminados na primeira parte (prova objetiva).”

Análise do Controle Interno



Com referência ao fato do edital citar um item inexistente, o Gestor registrou que foi um erro material e que não trouxe prejuízo para o Processo Seletivo. Quanto ao pagamento da taxa de inscrição, informou que os próximos editais propiciarão o prazo necessário para a quitação do boleto após o encerramento do prazo de inscrição. E em relação à divulgação dos resultados em separado das notas dos candidatos que concorreram a vaga reservada aos portadores de deficiência, informou que nenhum deles atingiu a nota mínima.

Sobre a divulgação dos resultados, cabe anotar que de acordo com o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, seria necessário ter havido uma lista, por exemplo, com o “Resultado da Prova Objetiva de acordo com as disposições contidas nos subitens 5.1, 5.2 e 5.3 do Edital 001/2015”, com as notas de todos os candidatos e outra somente com as notas daqueles que concorreram para a vaga reservada para portadores de deficiência, independentemente se eles atingiram a nota mínima para ter a questão discursiva corrigida.

Em síntese, faz-se necessário o cuidado na elaboração de instrumentos convocatórios para evitar que eles se tornem confusos e dificultem o entendimento por parte dos candidatos e também, não possibilitem, o descumprimento de obrigações previstas na legislação.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer normativos acerca da elaboração de editais de processos seletivos de modo a garantir a aplicação de critérios que assegurem a legalidade, moralidade, transparência e a competitividade da seleção.

2.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Enquadramento salarial de colaboradores externos para exercer funções de confiança em desacordo com o Manual SGP - Sistema de Gestão de Pessoas.

Fato

Verificou-se que o enquadramento salarial dos colaboradores a seguir listados, contratados para exercer funções de confiança de assessorias, foram efetuados com equiparação salarial não prevista no Manual do Sistema de Gestão de Pessoas – SGP:

- a) C. B. S., Assessor da DISUP, conforme contrato de trabalho e parecer da UGP no documento “Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE”:



CRITÉRIOS PARA ENQUADRAMENTO DOS ASSESSORES/SECRETÁRIAS DE DIREX E CDE

Data: 15/12/2014	
NOME:	Formação: PÓS GRADUADO
Função proposta: ASSESSOR	Diretoria Solicitante: DISUP
Anexo: Currículo	

PARECER DA UGP: Com base na análise curricular e nos critérios técnicos do SGP 7.0, o profissional encontra-se **APTO** a assumir a função de Assessor, cuja pontuação total equivale ao cargo de Analista Técnico II, step 13 e remuneração no valor de R\$ 5.861,34 da tabela salarial em vigor. Esta função faz jus a uma gratificação de 40%, equivalente a R\$ 2.344,54.

Obs. Sugerimos o enquadramento igual ao do salário do Assessor da Diretoria Técnica, no valor de R\$ 8.448,85 e gratificação de R\$ 3.379,54, para que haja uma equiparação com a Assessora da DITEC, visto ambos os cargos exercerem a mesma atividade, com atribuições de alta complexidade. Além disso, este profissional irá auxiliar a DISUP nas tomadas de decisões, dando respaldo técnico aos pleitos submetidos a esta Diretoria.

Submetemos a análise do enquadramento para aprovação e decisão da DISUP.

- b) colaborador R. B. A. V., Assessor do CDE, conforme contrato de trabalho e parecer da UGP no documento “Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE”:

CRITÉRIOS PARA ENQUADRAMENTO DOS ASSESSORES/SECRETÁRIAS DE DIREX E CDE

Data: 05/01/2015	
NOME:	Formação: PÓS GRADUADO
Função proposta: ASSESSOR	Diretoria Solicitante: CDE
Anexo: Currículo	

PARECER DA UGP: Com base na análise curricular e nos critérios técnicos do SGP 7.0, o profissional encontra-se **APTO** a assumir a função de Assessor, cuja pontuação total equivale ao cargo de Analista Técnico III, STEP 21 e remuneração no valor de R\$ 8.246,73 da tabela salarial em vigor. Esta função faz jus a uma gratificação de 40%, equivalente a R\$ 3.298,69.

Obs. Sugerimos o enquadramento igual ao do salário do Assessor da Diretoria de Atendimento, Augusto Guena, no valor de R\$ 10.783,12, para que haja uma equiparação entre os salários, visto ambos os cargos exercerem a mesma atividade, com atribuições de alta complexidade. Além disso, este profissional irá auxiliar o CDE nas tomadas de decisões, dando respaldo técnico aos pleitos submetidos a este Conselho.

Submetemos a análise do enquadramento para aprovação e decisão da DISUP.

O SGP prevê em seu item 176 que: “O salário fixo dos profissionais externos indicados que exercem a função de Assessor deve ser igual a um valor da tabela salarial de indicados do Sebrae/BA, respeitados os pré-requisitos dos espaços ocupacionais equivalentes. O enquadramento deve ocorrer conforme critérios do Anexo XI. A cada dois anos poderá haver atualização no enquadramento dentro destes mesmos critérios e consequente atualização do salário fixo.

O referido Anexo XI é o documento “Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE” e determina a pontuação a ser considerada para o estabelecimento do salário do colaborador externo com base em sua formação acadêmica, experiência profissional de nível superior e os trabalhos publicados e expostos.



Todavia, após ter sido efetuado o enquadramento previsto no Manual, foi sugerida e acatada as equiparações salariais com outros detentores de função de assessoria, conforme registrado anteriormente.

Em vista o exposto, por meio da Solicitação de Auditoria nº 13, de 15 de julho de 2016, requisitou-se ao Gestor informar o(s) item(ns) do SGP que possibilitou tais equiparações. As informações foram apresentadas da seguinte forma:

“Quanto ao pedido de esclarecimento acerca do enquadramento realizado para os assessores C. B. S. e R. V., cumpre-nos, inicialmente, esclarecer que, conforme previsto no SGP, necessariamente ao ser admitido, o Sebrae/BA promove o devido enquadramento salarial, observando a tabela referencial constante no anexo XI do SGP, tudo conforme determina o item 176, da seção II, capítulo VIII do quadro de carreira. Pela referida tabela, o salário deverá ser definido de acordo com a formação acadêmica dos avaliados, bem como sua experiência, considerando a pontuação pré-definida no SGP.

No que tange ao colaborador C. B. S., Assessor da DISUP, não diferente, impende informar que seu enquadramento foi inicialmente efetuado com base no item 176, seção II, CAP VIII do SGP. Ocorre que, às Assessorias da Superintendência e Técnica competem as mesmas funções, conforme dispõe o regimento interno do Sebrae/BA, no seu art. 24 (...)

Pelo exposto, é sabido pela comunidade jurídica que é devida a equiparação salarial, em caso de trabalho de igual valor, produtividade e perfeição técnica entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço não for superior a 02 (dois) anos na função. Com isso, identificou-se que o novo colaborador desenvolveria a mesma função de outro Assessor da Diretoria que havia sido nomeado para a mesma função em prazo inferior a 02 (dois) anos. Assim, diante da imposição legal e do risco trabalhista iminente é que houve a equiparação do salário do profissional externo ao do assessor da Diretoria Técnica, inclusive como manifestação do princípio antidiscriminatório que assegura no caso igualdade salarial.

Quanto ao enquadramento de R. B. A. V., Assessor do CDE, da mesma forma, houve observância ao item 176, seção II, CAP VIII do SGP. O que subsidiou a definição do salário do referido colaborador em que urge evidenciar é a complexidade das atribuições exercidas pelo mesmo. Insta salientar que o CDE é o órgão colegiado de direção superior do Sebrae/BA que detém o poder originário e soberano, na forma disposta no Estatuto e no Regimento da entidade. Funciona como assembleia geral e, dentre as suas atribuições, inclui-se a competência para promover ações preventivas concernentes ao seu poder de correição sobre a diretoria do Sebrae/BA.

Na forma do quanto disposto no art. 13 do referido Estatuto, dentre algumas competências do CDE, destacamos: Aprovar a discriminação das áreas de atuação setorial dos membros da Diretoria Executiva; Fixar a remuneração dos membros da Diretoria Executiva; Aprovar o Regimento Interno do Sebrae/BA; Decidir sobre as políticas, diretrizes e prioridades de aplicação de recursos; Aprovar o plano plurianual e o orçamento anual; Aprovar as prestações de contas do Sebrae/BA; Estabelecer regras sobre o processo de eleição de seu Presidente, do Diretor Superintendente, demais Diretores e dos membros titulares do Conselho Fiscal e respectivos suplentes;



Aprovar a celebração de acordos, contratos ou convênios e seus respectivos aditivos com entidades internacionais ou estrangeiras; Aprovar viagens ao exterior de representação, serviço ou estudo de conselheiros do próprio CDE, membros da Diretoria Executiva, do Conselho Fiscal e convidados, assim como estabelecer normas a respeito dessas viagens, aplicáveis, inclusive, aos empregados e consultores externos do Sebrae/BA; Aprovar o Sistema de Gestão de Pessoas, compreendendo o Quadro de Pessoal, o Plano de Cargos e Salários, os critérios de avaliação de desempenho e os benefícios do Sebrae/BA, bem como aprovar os reajustamentos salariais; Aprovar as propostas de alienação ou de oneração de bens imóveis; Fiscalizar a execução das ações, projetos, programas e convênios, a cargo da Diretoria Executiva.

Posto isso, é patente que a complexidade no desempenho de suas atribuições, exercido pelo CDE, conseqüentemente por sua assessoria, requerem profissionais mais qualificados, inclusive porque norteiam e assessoram no que diz respeito às diretrizes e ações que a Diretoria Executiva deve realizar.

Nesse sentido, compete à assessoria especializada do CDE, na forma do art. 3º, II do Regimento Interno do próprio CDE, exercer atribuições de apoio administrativo, orientação, aconselhamento estratégico e apoio institucional a todas as atividades atinentes ao CDE.

Quanto às competências da Diretoria Executiva, conforme Regimento Interno do Sebrae/BA, compete a gestão estratégica, institucional, operacional (técnica) e de suporte (administrativa e financeira) do Sebrae/BA. Dentre algumas competências atribuídas à Diretoria estão: Promover a articulação interinstitucional e definir padrões para as ações de atendimento das microempresas e empresas de pequeno porte; Elaborar e submeter à aprovação do CDE os instrumentos de ação administrativa, assegurando a aplicação do direcionamento estratégico, o plano de trabalho anual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Sebrae/BA; Executar o orçamento do Sebrae/BA.

No que tange à Assessoria da Diretoria, sua finalidade é assessorar no estabelecimento de políticas, diretrizes, e planos para o alcance dos resultados da organização. Pelo exposto, é evidente que há um maior nível de complexidade nas atribuições da assessoria do CDE em comparação à assessoria da Diretoria. Ressalte-se que a existência de regimento interno próprio do Sebrae/BA e outro regimento interno próprio do CDE provam as peculiaridades de cada órgão, não se confundindo as assessorias dos referidos órgãos no que tange às atribuições.

Ante o exposto, em decorrência do enquadramento inicial salarial do assessor Roger Viana ter o colocado abaixo dos assessores da Diretoria Executiva, bem como dos próprios assessores do Conselho Deliberativo que o antecederam, é que o Sebrae/BA, percebendo a distorção e incompatibilidade salarial, diante da complexidade das atribuições da função que desempenha e, sobretudo, para não haver sobreposição hierárquica, é que se decidiu por equipará-lo ao maior salário do assessor da Diretoria Executiva, privilegiando assim o princípio da isonomia que norteia os atos dos dirigentes. “

Verificou-se, nas informações apresentadas pelo Gestor, a ausência da citação dos itens do Manual SGP – Sistema de Gestão de Pessoas que possibilitaram os enquadramentos salariais com os acréscimos de valores decorrentes das equiparações aplicadas nos casos



em comento. Na análise do Manual SGP pela Equipe de Fiscalização também não foi identificado dispositivo que possibilitasse tal equiparação.

Nas pastas funcionais e nos esclarecimentos apresentados também não há registro, que demonstre ter sido tal decisão, à época, objeto de parecer jurídico ou deliberação colegiada, no âmbito da Diretoria Executiva ou do Conselho Deliberativo Estadual.

A equiparação salarial na forma realizada pelo Sebrae/BA e sem previsão no Manual SGP, acaba por desconsiderar o reconhecimento à formação acadêmica, a experiência profissional e aos trabalhos publicados, previstos no referido normativo de Gestão de Pessoas.

Cabe anotar que a elaboração dos pareceres que embasaram os enquadramentos salariais em comento foi feita apenas pelo Coordenador da Unidade de Gestão de Pessoas, sem a participação de técnicos da área, conforme resposta ao item 6.1 da AS Nº12:

“O documento “Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE” é elaborado por qualquer um dos analistas da Unidade ou pelo próprio Coordenador, visto que em alguns casos pode ser mera expectativa de contratação, podendo o cargo ainda estar ocupado. Após, é revisado/aprovado pelo Coordenador de Gestão de Pessoas, conforme assinatura no documento.

Os casos citados foram elaborados pelo próprio Coordenador F. J. C. B. N.”

Quanto ao fato da formação acadêmica e experiência profissional do Novo Assessor do CDE, na avaliação para o enquadramento salarial *“ter o colocado abaixo dos assessores da Diretoria Executiva, bem como dos próprios assessores do Conselho Deliberativo que o antecederam”*, o encaminhamento para tal situação caberia à deliberação do próprio Conselho, o qual aprovou o Manual do SGP, normativo base da gestão de pessoas no Sebrae/BA.

Nesse sentido, estabelece o Manual de Gestão de Pessoas em seu item 3”*As alterações nas políticas descritas neste documento requerem aprovação da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo do Sebrae/BA.”*

Causa

Ausência de previsão nos normativos de gestão de pessoas acerca da necessidade de manifestação de técnico da área em parecer da Coordenação de Gestão de Pessoas – CGP acerca do enquadramento salarial de colaboradores externos que exercerão funções de confiança no Sebrae/BA e elaboração de pareceres, objetos da presente Constatação, apenas pelo Coordenador da CGP e aprovação pelo Diretor-Superintendente em desacordo com o Manual do Sistema de Gestão de Pessoas - SGP.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, encaminhado no dia 11 de agosto de 2016, a Unidade assim se manifestou:



“C. B. S., Assessor da DISUP, conforme contrato de trabalho e parecer da UGP no documento Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE.

Primeiramente, cumpre-se evidenciar que a igualdade salarial, como princípio geral de proteção contra a discriminação entre empregados, está prevista tanto no art. 7º, XXX e XXXI da CF/88, como nos arts. 5º, caput e 373-A da CLT e na lei 9.029/95. Todos esses comandos decorrem do princípio da isonomia de tratamento apontado no art. 5º, caput, da CF/88. A igualdade preconizada na Carta não quer dizer que o empregador não pode pagar salários diferentes aos seus empregados, pois se assim o fosse, o servente deveria receber o mesmo salário que o gerente, o que não ocorre na prática. Na verdade, os iguais devem ser tratados de forma igual e os diferentes de forma diferente. Entre os que exercem a mesma função a lei regulou as hipóteses de pagamento de salário igual ou equivalente, como nos arts. 450 (e súmula nº 159) 461 ou 358 da CLT e no art. 12, a, da lei 6.019/74.5

Assim, conquanto, a princípio, não se possa oferecer salário diferente para quem realiza a mesma função, há situações em que, por disparidade espacial ou temporal, a desigualdade é justificável. (...) Entre os procedimentos previstos na legislação trabalhista destaca-se a equiparação salarial. O procedimento de equiparação salarial é de correção de desigualdade salarial que tem por objetivo atribuir igual retribuição a quem preste trabalho de igual valor, em idêntica função, ao mesmo empregador, na mesma localidade.

Posto isso, é devido esclarecer que a equiparação salarial é determinada quando presentes os seguintes pressupostos:

Consolidação das Leis Trabalhistas:

Art. 461 - Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade. (Redação dada pela Lei nº 1.723, de 8.11.1952)

§ 1º - Trabalho de igual valor, para os fins deste Capítulo, será o que for feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço não for superior a 2 (dois) anos. (Redação dada pela Lei nº 1.723, de 8.11.1952)

Ainda, súmula do Tribunal Superior do Trabalho também dispõe sobre o assunto:

Súmula nº 6 do TST
EQUIPARAÇÃO SALARIAL. ART. 461 DA CLT (redação do item VI alterada) – Res. 198/2015, republicada em razão de erro material – DEJT divulgado em 12, 15 e 16.06.2015

(...)

II - Para efeito de equiparação de salários em caso de trabalho igual, conta-se o tempo de serviço na função e não no emprego. (ex-Súmula nº 135 - RA 102/1982, DJ 11.10.1982 e DJ 15.10.1982)

III - A equiparação salarial só é possível se o empregado e o paradigma exercerem a mesma função, desempenhando as mesmas tarefas, não importando se os cargos têm, ou não, a mesma denominação. (ex-OJ da SBDI-1 nº 328 - DJ 09.12.2003)

(...)



VII - Desde que atendidos os requisitos do art. 461 da CLT, é possível a equiparação salarial de trabalho intelectual, que pode ser avaliado por sua perfeição técnica, cuja aferição terá critérios objetivos. (ex-OJ da SBDI-1 nº 298 - DJ 11.08.2003)

Conforme se pode constatar, **o princípio da isonomia e a equiparação salarial estão previstos na legislação federal, não podendo a instituição se eximir de cumprir a lei quando presentes os pressupostos acima postos.** O fato de não haver previsão expressa de equiparação salarial (nos moldes da lei) no manual de gestão de pessoas não obsta a obrigatoriedade de cumprir a legislação a qual está o Sebrae submetido.

Também, importante ressaltar que inúmeros julgados de Tribunais regionais e superior corroboram o quanto afirmado pelo Sebrae/BA, entendendo pela equiparação salarial quando presentes os pressupostos previstos em lei:

*TRT-1 - Recurso Ordinário RO 00010911420135010521 RJ (TRT-1)
Data de publicação: 01/10/2014
Ementa: EQUIPARAÇÃO SALARIAL. PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 461 DA CLT – **Devida a equiparação salarial quando comprovado que o paradigma e o autor desempenhavam idênticas atribuições.***

*TRT-2 - RECURSO ORDINÁRIO RO 00003867920115020255 SP
00003867920115020255 A28 (TRT-2)
Data de publicação: 21/10/2014
Ementa: EQUIPARAÇÃO SALARIAL. ARTIGO 461 DA CLT. **Comprovado que os paradigmas exerciam as mesmas atividades faz jus, o reclamante, ao recebimento das diferenças salariais por equiparação.** Decisão de origem que se mantém.*

*TST - Inteiro Teor. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA: AIRR
107739420135010067
Data de publicação: 05/08/2016
Decisão: SOB A ÉGIDE DA LEI 13.015 /2014 . 1. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. REQUISITOS DO ART. 461 DA CLT . CONFIGURAÇÃO..., CONHEÇO do apelo. II) MÉRITO 1. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. REQUISITOS DO ART. 461 DA CLT . **CONFIGURAÇÃO.... O pleito de equiparação salarial é baseado no princípio constitucional de igualdade** (Lex Legum , artigo 51...*

*TST - Inteiro Teor. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA: AIRR
105250520135010011
Data de publicação: 05/08/2016
Decisão: a identidade de funções. **A equiparação salarial, prevista no art. 461 da CLT , impõe-se como justa medida... a pretensão, correta a decisão de origem que reconheceu a equiparação salarial, nos termos do art. 461 da CLT... art. 461 da CLT, a Reclamante faz jus a diferença salarial em relação à paradigma João Nilson...***

Pelo exposto, conforme já relatado anteriormente, pelo SGP o profissional externo ao ser admitido, na função de assessor, deverá ser enquadrado, quanto ao salário, de acordo com a tabela referencial constante no anexo XI, conforme determina o item 176, da seção II, capítulo VIII do quadro de carreira. Pela referida tabela, o salário deverá ser definido de acordo com a formação acadêmica e experiência para os quais tem pontuação pré-definida que varia conforme esses últimos critérios.



No que tange ao colaborador C. B. S., Assessor da Disup, impende informar que seu enquadramento foi inicialmente efetuado com base no item 176, seção II, CAP VIII do SGP. Ocorre que às Assessorias da Superintendência e Técnica competem as mesmas funções, conforme dispõe o regimento interno do Sebrae/BA, art. 24.

(...)

Pelo já exposto, é devida a equiparação salarial para o caso, tendo em vista que o assessor exerceria trabalho de igual valor, produtividade e perfeição técnica de outro assessor, cuja diferença de tempo na função não era superior a 2 (dois) anos. Assim, diante da imposição legal e do risco trabalhista é que foi equiparado o salário do profissional externo ao do assessor da Diretoria Técnica, inclusive como manifestação do princípio antidiscriminatório que assegura, no caso igualdade salarial.

b) colaborador R. B. A. V., Assessor do CDE, conforme contrato de trabalho e parecer da UGP no documento Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE.

No caso do assessor R. V., o que subsidiou a definição do seu salário foi a complexidade das atribuições exercidas pelo mesmo. Insta salientar que o CDE é o órgão colegiado de direção superior do Sebrae/BA que detém o poder originário e soberano, na forma disposta no Estatuto e no Regimento da entidade. Funciona como assembleia geral e, dentre as suas atribuições, inclui-se a competência para promover ações preventivas concernentes ao seu poder de correição sobre a diretoria do Sebrae/BA.

Na forma do quanto disposto no art. 13 do referido Estatuto, dentre algumas competências do CDE, destacamos: Aprovar a discriminação das áreas de atuação setorial dos membros da Diretoria Executiva; Fixar a remuneração dos membros da Diretoria Executiva; Aprovar o Regimento Interno do Sebrae/BA; Decidir sobre as políticas, diretrizes e prioridades de aplicação de recursos; Aprovar o plano plurianual e o orçamento anual; Aprovar as prestações de contas do Sebrae/BA; Estabelecer regras sobre o processo de eleição de seu Presidente, do Diretor Superintendente, demais Diretores e dos membros titulares do Conselho Fiscal e respectivos suplentes; Aprovar a celebração de acordos, contratos ou convênios e seus respectivos aditivos com entidades internacionais ou estrangeiras; Aprovar viagens ao exterior de representação, serviço ou estudo de conselheiros do próprio CDE, membros da Diretoria Executiva, do Conselho Fiscal e convidados, assim como estabelecer normas a respeito dessas viagens, aplicáveis, inclusive, aos empregados e consultores externos do Sebrae/BA; Aprovar o Sistema de Gestão de Pessoas, compreendendo o Quadro de Pessoal, o Plano de Cargos e Salários, os critérios de avaliação de desempenho e os benefícios do Sebrae/BA, bem como aprovar os reajustamentos salariais; Aprovar as propostas de alienação ou de oneração de bens imóveis; Fiscalizar a execução das ações, projetos, programas e convênios, a cargo da Diretoria Executiva.

Posto isso, é patente que a complexidade no desempenho de suas atribuições, exercido pelo CDE, conseqüentemente por sua assessoria, requerem profissionais mais qualificados, inclusive porque norteiam e assessoram no que diz respeito às diretrizes e ações que a Diretoria Executiva deve realizar.

Nesse sentido, compete à assessoria especializada do CDE, na forma do art. 3º, II do Regimento Interno do próprio CDE, exercer atribuições de apoio administrativo, orientação, aconselhamento estratégico e apoio institucional a todas as atividades atinentes ao CDE.



Quanto às competências da Diretoria Executiva, conforme Regimento Interno do Sebrae/BA, compete a gestão estratégica, institucional, operacional (técnica) e de suporte (administrativa e financeira) do Sebrae/BA. Dentre algumas competências atribuídas à Diretoria estão: Promover a articulação interinstitucional e definir padrões para as ações de atendimento das microempresas e empresas de pequeno porte; Elaborar e submeter à aprovação do CDE os instrumentos de ação administrativa, assegurando a aplicação do direcionamento estratégico, o plano de trabalho anual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual do Sebrae/BA; Executar o orçamento do Sebrae/BA.

No que tange à Assessoria da Diretoria, sua finalidade é assessorar no estabelecimento de políticas, diretrizes, e planos para o alcance dos resultados da organização. Pelo exposto, é evidente que há um maior nível de complexidade nas atribuições da assessoria do CDE em comparação à assessoria da Diretoria. Ressalte-se que a existência de regimento interno próprio do Sebrae/BA e outro regimento interno próprio do CDE provam as peculiaridades de cada órgão, não se confundindo as assessorias dos referidos órgãos no que tange às atribuições.

Ante o exposto, em decorrência do enquadramento inicial salarial do assessor Roger Viana ter o colocado abaixo dos assessores da Diretoria Executiva, bem como dos próprios assessores do Conselho Deliberativo que o antecederam, é que o Sebrae/BA, percebendo a distorção e incompatibilidade salarial, diante da complexidade das atribuições da função que desempenha e, sobretudo, para não haver sobreposição hierárquica, é que se decidiu por equipará-lo ao maior salário do assessor da Diretoria Executiva, privilegiando assim o princípio da isonomia que norteia os atos dos dirigentes.

Diante dos fatos postos é que o Coordenador de Gestão de Pessoas, enquanto responsável pelo setor, emitiu parecer prévio à contratação, estando no âmbito de sua competência, conforme previsão no próprio SGP – Sistema de Gestão de Pessoas, pg. 12 e no regimento interno da instituição, qual seja, *“coordenar atividades relativas à área de pessoal: folha de pagamento, encargos sociais e benefícios.”*

Ademais, no que tange aos dois assessores, a contratação e o enquadramento desses tiveram parecer prévio da Coordenação de Gestão de Pessoas, representada pelo seu Coordenador, bem como passou pela aprovação expressa do Diretor Superintendente e Presidente do Conselho Deliberativo, em cumprimento ao art. 19, inciso VI do regimento interno, bem como art. 21, inciso IX do estatuto social do Sebrae/BA, conforme documentos constantes na pasta funcional, anexos.

Ao contrário do que afirma o Ilustre órgão o enquadramento do assessor não necessitava de aprovação da Diretoria Executiva ou do Conselho Deliberativo, pois que não houve qualquer alteração nas políticas descritas no SGP que necessitasse a referida aprovação. A Coordenação de Gestão de Pessoas faz o enquadramento do profissional a ser contrato, mediante parecer prévio, havendo autorização, posterior, para a contratação, do Superintendente e do Presidente do Conselho.

Relevante evidenciar também que o Ilustre órgão se prende a necessidade de previsão expressa no manual do SGP quanto à equiparação, contudo, é impossível prever no referido manual todas as situações que podem ocorrer no âmbito da gestão interna da instituição. Dessa forma, a instituição utiliza-se da lei e jurisprudência a fim de minimizar o risco de passivo trabalhista.”

Análise do Controle Interno



A manifestação do Gestor, basicamente, prendeu-se aos argumentos apresentados durante os trabalhos de campo e que já foram refutados na descrição do fato.

Com relação à afirmação do Gestor que “*Ao contrário do que afirma o Ilustre órgão o enquadramento do assessor não necessitava de aprovação da Diretoria Executiva ou do Conselho Deliberativo, pois que não houve qualquer alteração nas políticas descritas no SGP que necessitasse a referida aprovação*”, cabe registrar que na ausência de qualquer medida que fundamentasse a equiparação salarial em comento, restou caracterizado o descumprimento do manual de Gestão de Pessoas do Sebrae/BA, uma vez que o referido normativo foi aprovado pelo Conselho Deliberativo Estadual – CDE, cabendo aos dirigentes apenas a sua aplicação.

Quanto a afirmação do Gestor que “*(...) o Ilustre órgão se prende a necessidade de previsão expressa no manual do SGP quanto à equiparação, contudo, é impossível prever no referido manual todas as situações que podem ocorrer no âmbito da gestão interna da instituição. Dessa forma, a instituição utiliza-se da lei e jurisprudência a fim de minimizar o risco de passivo trabalhista.*”, cabe repisar a ausência de qualquer parecer jurídico acerca de tal necessidade ou obrigatoriedade na época das contratações dos colaboradores em comento.

Em relação à contratação de empregados do Sebrae/BA existe a possibilidade de enquadramento salarial diferentemente da regra geral do SGP, conforme itens, a seguir transcritos:

“20. O ingresso como empregado do Sebrae/BA ocorre apenas no step inicial de cada espaço ocupacional ou nível, conforme quadro a seguir:

21. O ingresso em outro step, limitado ao step médio de cada nível, é permitido em caráter excepcional, quando houver elementos que comprovem a necessidade, devendo ser formalmente justificado pelo gerente, e autorizado pelo diretor da área com base em parecer da Coordenação de Gestão de Pessoas.”

Todavia, não há tal previsão em relação a contratação de colaboradores externos, cujo enquadramento salarial resulta de pontuação, considerando a formação acadêmica, a experiência profissional e os trabalhos publicados, no caso dos colaboradores em comento convidados para a função de assessoria, contidos no Anexo XI - Critérios para Enquadramento dos Assessores Indicados/Secretárias de DIREX e CDE.

Em face o exposto, os esclarecimentos apresentados pelo Gestor não justificaram o enquadramento salarial dos colaboradores mencionados na presente Constatação em desacordo com o Manual de Gestão de Pessoas do Sebrae/BA.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer nos normativos que os pareceres prévios acerca de contratação, demissão, promoção e movimentação de profissionais do Sebrae/BA contemplem a participação de técnico da Unidade de Gestão de Pessoas.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

CONSTATAÇÃO

3.1.1.1



Contratação fora do critério de rodízio, podendo gerar um ambiente propício a favorecimento e procedimento irregular.

Fato

A Unidade adota sistema – SGC - que processa o rodízio automatizado para a contratação de Credenciados para atuarem nos eventos desenvolvidos em todas as unidades no Estado, conforme previsto no normativo interno.

Ressalte-se a relevância do assunto, visto que no ano de 2015 foram contratados 545 colaboradores, em 4.426 processos com um montante de R\$ 24.831.890,00.

Após análise da equipe de auditoria, verificou-se a existência de intervenções manuais para a contratação de Credenciados diferentes daqueles indicados pelo sistema SGC, e priorizando a contratação de outros credenciados em detrimento dos profissionais listados automaticamente, conforme pode-se verificar nos contratos BA.OS.0935.15, BA.OS.1449.15, BA.OS.4258.15, BA.OS.1913.15, BA.OS.1838.15 e BA.OS.2845.15 firmados pela Unidade.

Destaque-se que o risco apontado, pode gerar ambiente propício a favorecimentos e procedimentos irregulares.

Causa

Fragilidade nos controles internos relativos à Gestão de Credenciados, permitindo a intervenção manual para contratação de profissionais diversos daqueles indicados automaticamente pelo sistema.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 07, a Unidade elencou as situações em que estão previstas as excepcionalidades na contratação de Credenciados, porém as justificativas não elidem ou afastam as fragilidades apontadas.

Informa também que as melhorias do sistema já estão sendo tratadas na **Plataforma Integrada de Relacionamento**, sistema próprio do Sebrae/BA, no caso específico o módulo de Gestão de Credenciados-GC, onde afirma que “*O rodízio será realizado automaticamente, sem excepcionalidades, e não permitindo a intervenção humana.*”, o que corrobora o apontamento da equipe de auditoria das fragilidades dos sistema.

Análise do Controle Interno

Em que pese as informações prestadas pela Unidade verifica-se que as fragilidades apontadas, apesar de justificadas com as possibilidades das excepcionalidades, permanecem e permitem que se desconsidere os critérios definidos pelo sistema SGC,



sem que se possa constatar as autorizações superiores validando essas contratações em desacordo com os parâmetros previamente definidos.

Ademias tais ocorrências já haviam sido objeto de apontamento feito pela Auditoria com foco em Risco, conforme relatório emitido em novembro de 2011 pela Auditoria Externa KPMG.

Ressalte-se que informa a Unidade que o saneamento dessas fragilidades já está previsto na implantação do módulo específico de Gestão de Credenciados na nova Plataforma Integrada de Relacionamento a ser implantada.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar rotinas e sistemas para garantir o cumprimento e atendimento dos critérios estabelecidos nos normativos do Sebrae/BA para a contratação de Credenciados.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Necessidade de ampliação do escopo dos trabalhos da Auditoria Interna.

Fato

A unidade de Auditoria Interna prevista no organograma do Sebrae/BA, tem como objetivo prover o assessoramento para a efetiva e transparente aplicação dos recursos, tendo como referencial os normativos de controle interno e externo.

Com base nas informações contidas no Plano Anual de Auditoria Interna PAAI-2015 e entrevistas realizadas com os gestores, constatou-se que a Unidade de Auditoria Interna, durante o ano de 2015, buscou atuar de forma preventiva, orientativa e educativa, em especial em trabalhos de Conformidade junto às Unidades Regionais do estado.

Em decorrência dessa atuação, verificaram-se 379 pontos de inconformidades nos aspectos auditados, conforme abaixo:

Áreas	Pessoal	Fundo Fixo	ISS	Receitas	Imobilizado	Obrigações Tributárias	Contratos e Instalações	Contas a Pagar	Projetos	Inconf. anos anteriores
Total	58	10	53	86	38	16	36	18	34	30

Fonte: Relatórios de Auditoria Interna 2015

A estratégia de atuação da Auditoria Interna tendo como foco a Conformidade dos processos de trabalho das Unidades Regionais já produziu efeitos satisfatórios, visto que ao comparar-se a quantidade de inconformidades detectadas nos trabalhos realizados em 2016 em relação a 2015, percebe-se a redução de 29% em média.

Em que pese, porém, a efetividade dos trabalhos realizados, verificou-se que Unidade de Auditoria Interna não foram identificados trabalhos de auditoria nos macroprocessos relevantes das áreas de gestão da unidade central. Tal relevância pode-se depreender em função dos volumes dos recursos envolvidos, conforme informações prestadas pela Unidade:



Macroprocesso	Valor - R\$	Volume - Ano 2015
Compras e Licitações	R\$ 35.433.475,74	189 Contratações
Convênios	R\$ 3.866.914,68	3 Convênios vigentes
Gestão de Credenciados	R\$ 24.831.890,00	4.426 Processos
Gestão de Pessoas	R\$ 51.292.460,00	300 colaboradores
Patrocínios	R\$ 2.001.727,00	50 patrocínios
TOTAL	R\$ 117.426.467,42	

Verificou-se também que o planejamento elaborado pela Unidade de Auditoria contemplava sua atuação em algumas áreas (Jurídico/Regulamentação, Fiscal e Tributário e Plano de Contingência da Feira do Empreendedor), juntamente com a atuação da auditoria externa, porém não foram realizados.

Além disso, com base no material fornecido pela Unidade de Auditoria Interna sobre o monitoramento da Auditoria com Foco em Riscos, realizada em 2011 pela empresa de Auditoria Externa KPMG nos Macroprocessos/Processos da Unidade, a saber: Aquisição de Bens e Serviços, Gestão de Credenciados, Gestão de Projetos, Imobilizado, Planejamento e Orçamento, Recursos Humanos, Tecnologia da Informação e Tesouraria, verifica-se que dos 95 apontamentos, ainda permanecem pendentes de regularização 43 itens, dos quais 18 foram classificados como **risco alto**.

Causa

Priorização dos trabalhos de Conformidade de processos das Unidades Regionais, em detrimento de trabalhos de auditoria nos principais macroprocessos da Unidade Central do Sebrae/BA.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento aos questionamentos feitos pela equipe de auditoria por meio da Solicitação de Auditoria nº 06/2016, de 07/06/2016, a Unidade de Auditoria Interna encaminhou o Plano Anual de Auditoria Interna PAAI-2015 juntamente com os seguintes esclarecimentos:

“De acordo com o Planejamento anexo, e Relatórios trimestrais das atividades foram realizados pela Unidade de Auditoria os trabalhos de Conformidade nas Regionais: Barreiras, Teixeira de Freitas, Irecê, Jacobina, Salvador, Santo Antônio de Jesus, Vitória da Conquista, Feira de Santana e Ilhéus, conforme previsto.

Realizamos, também, em caráter experimental as auditorias nos PAs das Unidades Regionais de Ilhéus e Teixeira de Freitas, nas cidades de Itabuna, Eunápolis e Porto Seguro.

Constavam no escopo dos nossos trabalhos a realização de Auditoria com Foco em Riscos nas áreas de Jurídico, Atendimento a Mercado e Clientes, Desenvolvimento e Soluções e Fiscal e Tributário através de contratação de Auditoria Independente. No



entanto, conforme descrito no Relatório de Gestão, foi aberto processo licitatório, tendo sido cancelado por entendermos que a empresa ganhadora não atenderia as necessidades previstas no Termo de referência.

Além disso, estava previsto a realização de Auditoria na Nova Sede. Entretanto. Como não houve avanço nesse projeto, não tivemos escopo para realização dos trabalhos.”

Análise do Controle Interno

Conforme a Declaração de Posicionamento do IIA-*The Institute of Internal Auditors* de Janeiro/2013:

“No modelo de Três Linhas de Defesa, o controle da gerência é a primeira linha de defesa no gerenciamento de riscos, as diversas funções de controle de riscos e supervisão de conformidade estabelecidas pela gerência são a segunda linha de defesa e a avaliação independente é a terceira. Cada uma dessas três “linhas” desempenha um papel distinto dentro da estrutura mais ampla de governança da organização.”

Os auditores internos fornecem ao órgão de governança e à alta administração avaliações abrangentes baseadas no maior nível de independência e objetividade dentro da organização. Esse alto nível de independência não está disponível na segunda linha de defesa. A auditoria interna provê avaliações sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, incluindo a forma como a primeira e a segunda linhas de defesa alcançam os objetivos de gerenciamento de riscos e controle. O escopo dessa avaliação, que é reportada à alta administração e ao órgão de governança, normalmente cobre:

- *Uma grande variedade de objetivos, incluindo a eficiência e a eficácia das operações; a salvaguarda de ativos; a confiabilidade e a integridade dos processos de reporte; e a conformidade com leis, regulamentos, políticas, procedimentos e contratos.*
- *Todos os elementos da estrutura de gerenciamento de riscos e controle interno, que inclui: o ambiente de controle interno; todos os elementos da estrutura de gerenciamento de riscos da organização (i.e. identificação de riscos, avaliação de riscos e resposta); informação e comunicação; e monitoramento.*
- *A empresa como um todo, divisões, subsidiárias, unidades de operação e funções - incluindo os processos do negócio, como vendas, produção, marketing, segurança, funções voltadas para o cliente e operações - assim como funções de suporte (ex., contabilidade de receita e despesas, recursos humanos, compras, folha de pagamento, orçamentos, gestão de infraestrutura e ativos, inventário e tecnologia da informação).*

Estabelecer uma atividade profissional de auditoria interna deveria ser um requisito de governança para todas as organizações. Não é importante apenas para empresas de grande e médio porte, mas também pode ser igualmente importante para negócios menores, já que eles podem enfrentar ambientes igualmente complexos com uma estrutura organizacional menos formal e robusta para garantir a eficácia de seus processos de governança e gerenciamento de riscos. A auditoria interna contribui ativamente para a governança organizacional eficaz, desde que algumas condições - que promovam sua independência e profissionalismo - sejam atendidas.”



Dentro deste cenário, verifica-se a necessidade da ampliação do escopo de atuação da Auditoria Interna do Sebrae/BA, buscando abranger não somente as auditorias de Conformidade nas Unidades Regionais, mas também os macroprocessos que se apresentam com maior materialidade e criticidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Ampliar o escopo de atuação da Auditoria Interna de forma a abranger os macroprocessos de maior relevância em atendimento as Normas Internacionais de Auditoria Interna.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO

Pontos da Auditoria externa pendentes de regularização.

Fato

Foi realizada no ano de 2011 Auditoria com Foco em Riscos, por meio de empresa de Auditoria Externa KPMG nos Macroprocessos/Processos da Unidade, a saber: Aquisição de Bens e Serviços, Gestão de Credenciados, Gestão de Projetos, Imobilizado, Planejamento e Orçamento, Recursos Humanos, Tecnologia da Informação e Tesouraria.

Restaram decorrentes dessa auditoria 95 apontamentos que até no momento da análise por parte desta equipe, conforme as informações prestadas pelos gestores, apresentavam 43 itens com status “em aberto” ou “em atraso”, portanto, pendentes de regularização.

