

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC-025.860/2014-3

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas

Responsáveis: Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (513.269.812-34); Antonio Carlos da Silva (002.008.322-04); Aécio Flávio Ferreira da Silva (009.497.872-72); Aécio Flávio Ferreira da Silva Filho (508.008.502-97); Clodoaldo Martins de Oliveira Júnior (215.613.948-23); David José Nóvoa Tadros (474.199.542-91); José Roberto Tadros (001.844.462-87); Lamisse Said da Silva Cavalcanti (335.753.472-04); Mauricio Aucar Seffair (160.285.032-15); Muni Lourenço Silva Júnior (405.480.662-72); Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha (111.795.702-00); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar/AM (04.262.769/0001-39)

Representação legal: Bruno Vieira da Rocha Barbirato (6975/OAB/AM) e outros, representando Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha; Igor de Mendonca Campos (766/OAB/AM) e outros, representando Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira; Luiz Carlos Braga de Figueiredo (16010/OAB/DF) e outros, representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DO SEBRAE/AM. NEPOTISMO. FALTA DE CONTROLE DE PONTO DE EMPREGADOS. PAGAMENTO DE CONTRATOS SEM CONTRAPRESTAÇÃO. IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÕES DIRETAS. FALHAS NA GESTÃO DOS CONVÊNIOS. FALTA DE TRANSPARÊNCIA. INSTAURAÇÃO DE TCE. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução da Secex/AM vazada à peça 133 destes autos, a qual com a chancela do corpo diretivo daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação do Ministério Público Federal (MPF), juntada a denúncia anônima feita perante o TCU, de idêntico teor a outra formulada perante a Procuradoria da República no Amazonas. Articulou-se, em suma, a ocorrência de diversas irregularidades na gestão do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas (Sebrae/AM), dentre elas o nepotismo e o pagamento de contratos sem contraprestação. Diante disso, o *Parquet* instaurou inquéritos civis, cujas cópias foram remetidas ao TCU (peças 7 e 8).

HISTÓRICO

2. A representação aponta diversas irregularidades, dentre elas o nepotismo e a pagamento de contratos sem contraprestação, as quais serão analisadas na sequência. Além disso, foram juntados os seguintes documentos:

a) Histórico de pagamentos ao Senar-AM (peça 1, p. 6-11);

b) Contrato 22/2013 (peça 1, p. 12-17);

c) Contrato 37/2013 (peça 1, p. 18-23);

d) E-mail da gerência da Uagro (Unidade de Atendimento Coletivo Agronegócios), vedando acesso a documentos (peça 1, p. 24).

3. O MPF instaurou dois inquéritos civis públicos. Um, de número 1.13.000.001396/2014-11, com objetivo de apurar irregularidades no Contrato 37/2013 (peças 2 e 3). Outro, de número 1.13.000.001392/2014-24, para apurar a possível prática de nepotismo em face da nomeação de Paulo Silva para o cargo de chefe de gabinete do CDE/Sebrae (peças 4 e 5).

4. A documentação trazida aos autos pelo MPF, a única parte que inova em relação ao já trazido pela denúncia anônima foi a pesquisa de parentesco levada a efeito pela assessoria do órgão ministerial que aponta, conforme dados do sistema TRE/SIEL/AM, que Antônio Carlos da Silva (CPF 002.008.322-04) e Paulo Roberto da Silva (CPF 013.902-642-00), respectivamente Presidente do CDE/Sebrae e Chefe de Gabinete do CDE/Sebrae, são irmãos (peça 5, p. 57-62).

5. A instrução inicial (peça 9), ao analisar a documentação recebida, avaliou que poderia ser conhecida como representação e propôs a realização de inspeção para saneamento dos autos, a fim de (peça 9, p. 4):

a) Verificar se houve nepotismo na nomeação do Sr. Paulo Silva como Chefe de Gabinete do CDE;

b) Verificar a legalidade na licitação/dispensa dos Contratos 022/2013 e 037/2013 com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, assim como a regularidade na sua execução, sobretudo quanto à possibilidade de pagamento de serviços não executados;

c) Verificar se há funcionários percebendo salários sem contrapartida laboral, sobretudo no caso do filho do Sr. Roberto Tadros, conforme informado na representação;

d) Verificar se há violação ao princípio da publicidade e à Lei de Acesso à Informação por parte da Unidade de Atendimento Coletivo Agronegócios (Uagro) do Sebrae-AM;

e) Verificar se a nomeação do Diretor Aécio Flávio Ferreira da Silva se deu em desconformidade com o Regimento Interno do CDE, sobretudo no que se refere à sua idoneidade

6. Autorizada a inspeção pelo Sr. Ministro-Relator na forma proposta por esta unidade técnica (peça 11), realizou-se fiscalização no Sebrae/AM (peça 81). Na ocasião, concluiu-se que (peça 81, p. 25):

Constatou-se a prática de nepotismo no Sebrae/AM, tanto na contratação de funcionários, como na celebração de contratos. O nepotismo redundou em falta de controle de assiduidade de empregados e pagamentos de contratos sem a devida fiscalização. Deficiência de controle similar também foi verificada no acompanhamento de convênios. Por outro lado, a transparência institucional do Sebrae/AM é muito incipiente em face dos preceitos estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação.

Todo o exposto permite delinear um quadro grave de deficiência sistêmica de governança da entidade, com descontroles severos em áreas sensíveis como pessoal e, principalmente, contratos e convênios. Por conta disso, optou-se por manter a responsabilização nos níveis mais altos da gestão, uma vez que nele se constitui o âmbito próprio de tomadas de decisões e exercício do dever de prestar contas a respeito das irregularidades encontradas. Logo, trata-se de onde deveria partir sua prevenção, combate e mitigação, o que não ocorreu.

7. Diante disso, além de determinações e recomendações, propôs-se a conversão dos autos em TCE para citar e ouvir em audiência os responsáveis, em razão das seguintes ocorrências (peça 81, p. 26-32):

a) não comprovação da realização dos objetos contratados, ante a inexistência ou deficiência da fiscalização da execução dos objetos contratados pelo Sebrae/AM com o Senar/AM;

b) recebimento de salários pelo Sr. David José Nóvoa Tadros sem a devida contraprestação laboral;

- c) prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM;
- d) falta de controle de assiduidade dos funcionários;
- e) indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no *site* da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae;
- f) irregularidades nas contratações diretas do Sebrae/AM com o Senar/AM (imprecisão dos objetos, direcionamento do processo, nepotismo entre dirigentes das entidades);
- g) irregularidade nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015

8. As propostas da equipe de fiscalização contaram com a anuência do supervisor e da titular desta unidade técnica (peças 82 e 83). Apreciado o relatório, o Tribunal se pronunciou por meio do Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara (peça 88), a fim de:

8.1. Com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992, converter o processo em tomada de contas especial no tocante ao achado II.5 (inexistência ou deficiência da fiscalização da execução dos objetos contratados com o Senar/AM) do relatório de inspeção, formalizando-se o correspondente processo apartado (alínea 'a' do acórdão).

8.2. Com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, autorizar a citação, no processo apartado, dos responsáveis, na forma proposta no item 83.3 do relatório de inspeção (alínea 'b' do acórdão).

8.3. Com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, autorizar a realização da audiência no processo apartado, conforme proposto nos itens 83.4.5 e 83.4.6 do relatório de inspeção (alínea 'c' do acórdão).

8.4. Realizar, no presente processo, a oitiva do Sr. David José Nóvoa Tadros para que se manifeste acerca do achado II.2 e dos itens 83.3.8.1 e 83.3.8.2 do relatório de inspeção (alínea 'd' do acórdão).

8.5. Com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/1992, autorizar a realização, no presente processo, das audiências propostas no item 83.4 (excetuando-se os itens 83.4.5 e 83.4.6 já contemplados acima) do relatório de inspeção (alínea 'e' do acórdão).

8.6. Diligenciar, no presente processo, ao Sebrae/AM a fim de que a entidade informe o estágio de análise das prestações de contas pendentes (especialmente dos Convênios 019/2012, 001/2013, 002/2014, 016/2012, 008/2013, 027/2012, 010/2013, 014/2012, 013/2012, 011/2012, 014/2013, 005/2013, 003/2012, 006/2012, 015/2012, 002/2013, 004/2013, 011/2013, 012/2013, 013/2013, 016/2013), bem como informe se foram adotadas as medidas cabíveis em casos de inadimplência, em conformidade com a IN Sebrae 41/2003 (alínea 'f' do acórdão).

8.7. Cientificar a Secretaria de Governo da Presidência da República, nos termos do parágrafo único do art. 198 do RI/TCU, a respeito da instauração da tomada de contas especial acima referida (alínea 'g' do acórdão).

8.8. Determinar à Secex/AM que, quando do exame de mérito deste processo e da tomada de contas especial, verifique o cabimento das propostas contidas nos itens 83.6 a 83.9 do relatório de inspeção (item 1.7.1 do acórdão).

9. Foram expedidas as audiências (peças 92 a 97), diligência (peça 91) e oitiva (peça 90). Outrossim, cientificou-se a Secretaria de Governo da Presidência da República (peça 98) a respeito da instauração de TCE relativa aos fatos apurados na inspeção (TC-026.110/2016-4). Os ofícios foram recebidos pelos destinatários, conforme o quadro abaixo, e as respectivas respostas serão

analisadas na seção 'Exame Técnico' a seguir.

Tabela 1: Comunicações processuais decorrentes do Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara.

| OFÍCIOS | | | Ciência | Respostas |
|---|--|-----------------|------------------|-----------------------|
| Destinatário | Teor | Localização | | |
| David José Nóvoa Tadros | Oitiva (alínea 'd' do acórdão) acerca do achado II.2 e dos itens 83.3.8.1 e 83.3.8.2 do relatório de inspeção (peça 81). | Peça 90. | Peça 99. | Peça 119. |
| Sebrae/AM | Diligência acerca da análise do estágio de prestações de contas pendentes (alínea 'f' do acórdão'). | Peças 91 e 128. | Peças 107 e 130. | Peça 129. |
| José Roberto Tadros | Audiência acerca de nepotismo em cargos do Sebrae/AM (alínea 'e' do acórdão). | Peça 92. | Peça 104. | Peça 120. |
| Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha. | Audiência acerca de nepotismo em cargos do Sebrae/AM, da falta de controle de assiduidade dos funcionários e de irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015 (alínea 'e' do acórdão). | Peça 93. | Peça 103. | Peças 121, 122 e 127. |
| Aécio Flávio Ferreira da Silva | Audiência acerca de nepotismo em cargos do Sebrae/AM, da falta de controle de assiduidade dos funcionários e da indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no <i>site</i> da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae (alínea 'e' do acórdão). | Peça 94. | Peça 102. | Peça 124. |
| Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira | Audiência acerca da falta de controle de assiduidade dos funcionários e irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015. (alínea 'e' do acórdão). | Peça 95. | Peça 105. | Peça 123. |
| Mauricio Aucar Seffair | Audiência acerca de irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015 (alínea 'e' do acórdão). | Peça 96. | Peça 106. | Peça 126. |
| Lamisse Said da Silva Cavalcanti | Audiência acerca de irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015 (alínea 'e' do acórdão). | Peça 97. | Peça 101. | Peça 125. |
| Secretaria de Governo da Presidência da República | Comunicação a respeito da prolação do Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal instaurou a TCE 026.110/2016-4 (alínea 'g' do acórdão). | Peça 98. | Peça 100. | - |

Fonte: E-TCU (peças 90 a 129).

10. Foram feitos pedidos de prorrogação de prazo para resposta (peças 108 a 111, 113, 117), todas autorizadas pela titular desta unidade técnica, conforme delegação de competência (peças 114 e 118).

EXAME TÉCNICO

Análise da diligência

11. Em atenção ao Ofício 2980/2016-TCU/Secex/AM (peça 128), que reiterou o Ofício 2407/2016-TCU/Secex/AM (peça 91), o Sebrae/AM encaminhou (peça 129) planilha de 21 convênios discriminando número, gestor, conveniente, objeto e estágio da análise (peça 129, p. 3-6), razão pela qual pode-se considerar atendida a diligência.

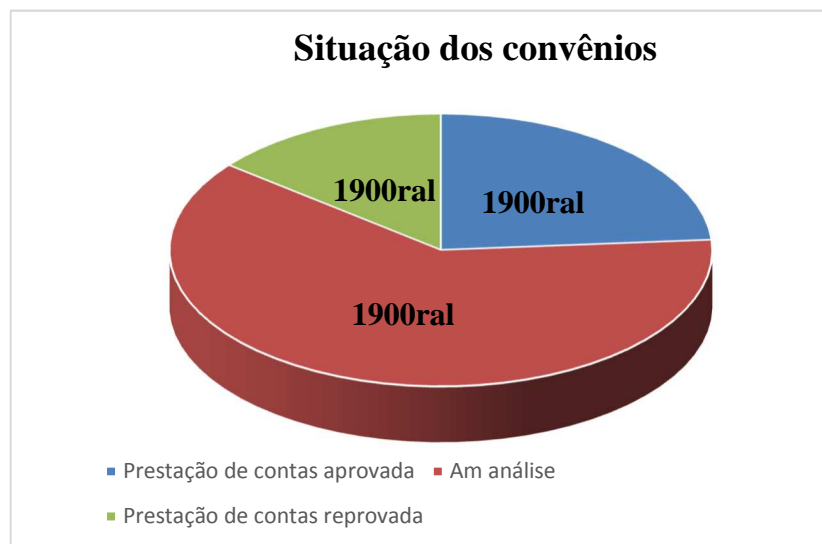
11.1. De acordo com a planilha em questão, em 16/12/2016 havia cinco convênios aprovados, catorze em análise (troca de correspondências entre o Sebrae/AM e convenientes, a fim de promover ajustes e complementações nas documentações) e dois com prestação de contas reprovadas.

11.2. O segundo ofício de diligência foi expedido com o seguinte teor:

Considerando o não atendimento ao Ofício 2407/2016-TCU/Secex/AM, de 14/9/2016, anexo, reitero a solicitação contida no referido expediente para que Vossa Senhoria, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do Regimento Interno do TCU, informe a esta Secretaria o estágio de análise das prestações de contas pendentes (especialmente dos Convênios 019/2012, 001/2013, 002/2014, 016/2012, 008/2013, 027/2012, 010/2013, 014/2012, 013/2012, 011/2012, 014/2013, 005/2013, 003/2012, 006/2012, 015/2012, 002/2013, 004/2013, 011/2013, 012/2013, 013/2013, 016/2013), bem como informe se foram adotadas as medidas cabíveis em casos de inadimplência, em conformidade com a IN Sebrae 41/2003.

11.3. Observa-se que o Sebrae/AM limitou-se a prestar informações acerca dos 21 convênios especificados como ‘especialmente’, do que se conclui que fossem os únicos ainda pendentes de análise ou, o que é mais provável, que a entidade tenha interpretado ‘especialmente’ como ‘exclusivamente’, uma vez que que o lapso temporal abarcado por esses 21 convênios compreende somente o período de 2012 a 2014, sendo pouco provável que haja convênios mais antigos pendentes de análise de prestação de contas e não haja outros mais recentes (período de 2015 e 2016).

Figura 1: Anexo I da Carta 260/2016 do Sebrae/AM.



Fonte: Anexo I da Carta 260/2016 do Sebrae/AM (peça 129, p. 3-6).

11.4. De qualquer modo, nestes autos interessa notar que a morosidade da entidade em apreciar as prestações de contas dos convênios que celebra como concedente, uma vez mais confirmada pela resposta aqui analisada, denota fragilidade dos controles internos a reforçar o Achado II.6 registrado no Relatório de Inspeção Fiscalis 18/2016 (peça 81, p. 18-25), já que permite a perpetuação das falhas ali identificadas pela equipe de fiscalização. Afinal, 2/3 dos convênios da planilha enviada permaneciam sem desfecho passados vários anos de sua celebração (Figura 1 acima).

11.5. A esse respeito, consoante descrito na Seção Histórico acima (item 0 desta instrução), considerando o item 1.7.1 do Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara (peça 88, p. 2), cabe reiterar a proposta do item 83.6.2 do relatório de inspeção (peça 81, p. 30), para que o Sebrae/AM ultime a análise das prestações de contas ainda pendentes e informe este Tribunal a respeito.

Análise da oitiva

12. Em atenção ao Ofício 2400/2016-TCU/Secex/AM (peça 90), David José Nóvoa Tadros encaminhou resposta adiante transcrita e analisada (peça 119).

12.1. O ofício de oitiva foi expedido com o seguinte teor (peça 90, p. 1):

foi determinada a oitiva de Vossa Senhoria, para que, no prazo de até 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da presente comunicação, com fundamento no art. art. 276, § 2º, do Regimento Interno do TCU, se pronuncie acerca do achado II.2 e dos itens 83.3.8.1 e 83.3.8.2 do relatório de inspeção. (...)

Para subsidiar a resposta, segue anexa cópia das seguintes peças deste processo: 81, Relatório de fiscalização, e 88, Acórdão 5173/2016-TCU-Primeira Câmara.

12.1.1. O Achado II.2 do relatório de inspeção (peça 81, p. 7-10) trata da falta de controle de assiduidade dos funcionários, onde ficou registrado que o Sr. David Tadros, contratado com situação de nepotismo, compareceu ao Sebrae/AM em pouco menos de 44% da carga horária prevista durante o período de 1 ano, a pretexto de tratamento da própria saúde. No entanto, não se verificou a adoção de medidas visando à verificação da saúde e aptidão do trabalho às funções para as quais foi contratado, à vista do volume de atestados médicos apresentados, no intuito de se dar o encaminhamento adequado à licença, aposentadoria, readaptação ou desligamento, conforme o caso.

12.1.2. Por outro lado, constatou-se que o empregado citado ocupava função comissionada na Câmara Municipal de Manaus (CMM) no mesmo período, recebendo normalmente sua remuneração sem quaisquer descontos por faltas, exercendo assiduamente suas atividades naquele órgão apesar dos afastamentos por motivo de saúde justificados perante o Sebrae/AM.

12.1.3. Em decorrência desse achado, os mencionados itens 83.3.8.1 e 83.3.8.2 do relatório de inspeção (peça 81, p. 28) se referem à proposta de citação do Sr. David Tadros por receber salários durante períodos em que esteve de licença médica no Sebrae/AM concomitantemente com trabalho na Câmara Municipal de Manaus, quando deveria auferir esses rendimentos somente mediante a contraprestação laboral devida ou em casos legítimos de afastamentos legais, conforme o ordenamento jurídico pátrio, em especial a Constituição Federal (art. 37) e a Consolidação das Leis do Trabalho (art. 462 e 473).

12.2. A resposta da oitiva segue integralmente transcrita (peça 119).

David José Nóvoa Tadros, brasileiro, solteiro, bacharel em Direito, portador da carteira de Identidade n. 119.9503-2 Seseg/AM, inscrito sob o CPF 474.199.542-91, vem respeitosamente, dentro do prazo arbitrado nos termos do ofício identificado em epígrafe, informar que não mais integra o quadro funcional do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresa do Amazonas - Sebrae/ AM. Isto posto, requer seja a documentação apresentada recebida em sua íntegra.

12.3. A singeleza da resposta oferecida não se presta a esclarecer qualquer ponto da matéria sobre a qual deveria se pronunciar, muito menos a elidir a irregularidade imputada ao respondente no relatório de inspeção. Aliás, a informação trazida aos autos neste momento processual - de que o respondente não mais integra o quadro funcional do Sebrae/AM - já era conhecida inclusive à época da fiscalização (peça 54, p. 6-7; peça 81, p. 7). Logo, na ausência de novos elementos, resta confirmada a irregularidade, razão pela qual se reitera os registros lançados no relatório de inspeção (peça 81, p. 7-10).

12.4. Contudo, como, em razão do Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara, foi instaurada a TCE

026.110/2016-4, não convém incluir o Sr. David Tadros naqueles autos, uma vez que as citações para ele determinadas já foram realizadas. Tampouco a materialidade envolvida (R\$ 4.161,80 em valores históricos) recomenda instauração de TCE específica.

12.5. Por isso, considerando a resposta apresentada pelo responsável e a análise aqui empreendida, será proposta determinação para que o Sebrae/AM adote as medidas cabíveis ao ressarcimento dos valores correspondentes aos salários indevidamente pagos, por ausência de contraprestação laboral injustificada, consoante o relatório de inspeção (peça 81, p. 7-10 e 28).

Análise das audiências

13. As audiências determinadas pelo Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara foram expedidas conforme o quadro-resumo a seguir:

Tabela 2: Audiências expedidas.

| OCORRÊNCIAS | RESPONSÁVEIS | LOCALIZAÇÃO |
|--|---|--------------------|
| Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM. | José Roberto Tadros; Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha e Aécio Flávio Ferreira da Silva. | Peças 92 a 94. |
| Falta de controle de assiduidade dos funcionários do Sebrae/AM. | Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha; Aécio Flávio Ferreira da Silva e Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira. | Peças 93 a 95. |
| Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015. | Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha; Aécio Flávio Ferreira da Silva; Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira; Mauricio Aucar Seffair e Lamisse Said da Silva Cavalcanti. | Peças 93 a 97. |
| Indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no <i>site</i> da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae. | Aécio Flávio Ferreira da Silva. | Peça 94. |

Fonte: Tabela 1; peças 92 a 97.

14. O tratamento das respostas será feito por ocorrências, de modo a facilitar o aproveitamento de argumentos para a defesa dos demais responsáveis arrolados na mesma irregularidade. O agrupamento será feito sob os títulos dos achados registrados no relatório de inspeção (peça 81).

Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM (Achado II.1).

15. As audiências relativas a esta ocorrência foram realizadas em razão das condutas, a seguir discriminadas:

Tabela 3: Responsabilização (Achado II.1).

| RESPONSÁVEL | CONDUTA |
|--------------------------------|--|
| José Roberto Tadros | Permitir a contratação de seu filho David José Nóvoa Tadros (CPF 474.199.542-91) em emprego de provimento em comissão no Sebrae/AM, ao invés de impedir essa ocorrência em obediência aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, na Súmula Vinculante 13 do STF e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário e 554/2011-2ª Câmara). |
| Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha | Contratar o Sr. David José Nóvoa Tadros, filho do Sr. José Roberto Tadros, em oposição aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, na Súmula Vinculante 13 do STF e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário e 554/2011-2ª Câmara). |
| Aécio Flávio Ferreira da Silva | |

Fonte: Peças 92 a 94.

16. A resposta do Sr. José Roberto Tadros (peça 120) afirmou que a contratação de seu filho

não infringiu disposições do Estatuto do Sebrae/AM. Por se tratar de cargo comissionado, o critério de escolha da instituição se baseia na confiança, observados os pré-requisitos das funções (peça 120, p. 1). Entende que, por não se tratar o Sistema S de órgãos da administração pública, as vedações da Súmula Vinculante 13 do STF não são aplicáveis ao caso.

16.1. Ademais, asseverou que a contratação não se deu em virtude da relação de parentesco, mas para dotar a entidade de pessoa com competência e experiência profissional, visando a unicamente contribuir com o alcance dos objetivos institucionais (peça 120, p. 2). Por fim, registrou que (peça 120, p. 2):

vincular a contratação de parente em cargo comissionado a ato ilegal, no presente caso, afronta os princípios da dignidade da pessoa humana e da presunção de inocência previstos na Constituição Federal, pois está sendo imputado culpa ao empregado somente pelo fato de estar investido no cargo.

O favorecimento implícito no conceito de nepotismo não está no ato de nomeação em si, mas no exercício irregular do cargo.

16.2. Adiante, discorreu a respeito da natureza jurídica de direito privado do Sebrae/AM, bem como sua criação por lei não se deu para a prestação de serviços públicos, mas para atuação na seara do setor privado, devendo se submeter, portanto, aos preceitos próprios da iniciativa privada e não da administração pública, no que se refere ao modo de condução de sua gestão (peça 120, p. 2-5).

16.3. No tópico seguinte (peça 120, p. 5-7) argumentou que nos casos de nomeação de parente de agente político anterior à sua posse, não há configuração da prática de nepotismo, conforme a jurisprudência do STJ e a redação da Súmula Vinculante 13, que, conforme defende, cuida da questão 'no momento da nomeação' (peça 120, p. 6).

16.4. No último tópico (peça 120, p. 7-9), reiterou a não aplicação da Súmula Vinculante 13 ao Sebrae/AM em razão de sua não pertença à administração pública. Justificou que, embasado na Decisão TCU 907/1997-Plenário, o Sistema S conta com regulamentos próprios, inclusive para gestão de pessoal, e este não foi violado pela contratação impugnada na inspeção.

17. Quanto a este ponto, a resposta (peça 124) do Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva reproduz (peça 124, p. 1-8) a defesa do Sr. José Roberto Tadros (peça 120, 1-9).

18. A resposta do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha (peça 121) inicialmente ressaltou que, não mais possuindo vínculo funcional com o Sebrae/AM, o defendente teve dificuldade em obtenção de documentos junto à entidade, visto que os sucessivos pedidos (peça 121, p. 18-28) que fez lhe foram eventualmente negados (peça 121, p. 29-31), razão pela qual entende que a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi violada. Por esse motivo, requereu que o TCU expedisse determinação ao Sebrae/AM a fim de que concedesse ao requerente acesso aos autos relativos aos fatos objetos da audiência que recebeu (peça 121, 1-8).

18.1. Dessa forma, essa parte da resposta do Sr. Nelson Vieira não apresenta razões de justificativa passíveis de análise que aproveite a ele ou aos demais responsáveis. Em que pese seus pedidos ao Sebrae/AM especificarem, em sua maior parte, cópias de convênios e contratos - objetos de outras ocorrências que não o nepotismo aqui tratado -, constata-se que a questão do cumprimento da LAI pelo Sebrae/AM permaneceu problemática no período que se seguiu à inspeção. Essa situação corrobora o Achado II.3, matéria de audiência adiante analisada nesta instrução.

18.2. Posteriormente, nova documentação foi remetida a esta Corte (peça 122). Como razões de justificativa para esta ocorrência importa a análise o argumento a seguir resumido (peça 122, p. 2-6), qual seja, a alegação do responsável de que não merece apenação porque não praticou nem teve participação em conduta com nexo de causalidade entre a contratação e o efeito ilícito (nepotismo), uma vez que não é parente do contratado nem solicitou a sua contratação.

18.3. Por fim, em manifestação ulterior (peça 127), esmiuçou o argumento de que não teve participação no ato administrativo da contratação (peça 127, p. 2-5). Sustentou que por meio da Carta 48/2013-DIRAF (peça 127, p. 10-12), o Diretor Administrativo e Financeiro (Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva) solicitou a criação de vaga no cargo de Analista Técnico I. A proposta foi acolhida pelo Conselho Deliberativo (peça 127, p. 15-16). Diante disso, o Sr. Aécio emitiu comunicação interna ao Superintendente em exercício (Sr. Maurício Aucar Seffair), solicitando a contratação do Sr. David Tadros (peças 127, p. 17-18).

18.4. Em arremate (peça 127, p. 4),

Os documentos ora acostados demonstram cabalmente que não houve qualquer ato ou solicitação do peticionante no sentido de realizar a contratação do colaborador em questão. A determinação da contratação partiu da Diretoria Administrativa e Financeira para o cumprimento da Diretoria de Superintendência, em exercício na época pelo Sr. Maurício Aucar Seffair, após a aprovação do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/ AM.

Portanto, resta comprovado que não houve qualquer ato de responsabilidade do Sr. Nelson em suposta contratação de servidores, que tenha caracterizado a ocorrência de nepotismo, conforme fartamente detalhado nas Razões de Defesa.

19. **Análise:** Como as duas primeiras defesas aqui sintetizadas são idênticas, a análise dos respectivos argumentos será feita em dois blocos, agrupando, no primeiro momento, os Srs. José Roberto Tadros e Aécio Flávio Ferreira da Silva e, posteriormente, as razões apresentadas pelo Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha.

20. Quanto à não infringência da contratação do Sr. David Tadros aos estatutos e normativos do Sebrae/AM, mesmo que seja o caso, é irrelevante. Conforme registrado no relatório de inspeção e nos ofícios de audiência, as normas infringidas foram a Constituição Federal (art. 37, *caput*), a Súmula Vinculante 13 do STF e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário, rel. Min. José Múcio e 554/2011-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman).

20.1. Não resta dúvida a respeito da configuração do nepotismo na contratação de filho de dirigente na entidade dirigida. A argumentação dos Srs. José Roberto Tadros e Aécio Flávio Ferreira ataca, a seu turno, a submissão do Sistema S - e, portanto, do Sebrae/AM, em particular - aos preceitos que devam esse tipo de ocorrência, em razão de seu posicionamento externo à administração pública.

20.2. O raciocínio efetuado, corroborado pela doutrina mencionada, ressalta a não pertença do Sistema S ao aparato estatal. Contudo, importa registrar que isso não é suficiente para concluir a completa insubmissão de uma entidade a preceitos próprios da administração pública. No caso dos autos, não se está a questionar o posicionamento institucional, vínculo funcional ou relação hierárquica do Sebrae/AM com o Estado.

20.3. É que não importa sua natureza jurídica exclusivamente para que se determine a aplicação de certas normas de direito público ao seu funcionamento. Ao contrário, mesmo entidades privadas, que sejam integralmente formadas por capital privado e custeada com recursos próprios, são obrigadas, por exemplo, a prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição, quando firmam convênios com a administração pública.

20.4. Daí se vê que a natureza dos recursos é determinante para a configuração dessa obrigação de *accountability*. No caso do Sebrae, trata-se de entidade privada, mas criada por lei; não presta serviços públicos, mas tem reconhecido interesse estatal nos serviços que presta; é custeada com recursos não do Tesouro ou do Orçamento Geral da União, mas da iniciativa privada compulsoriamente por força da atuação estatal que assim obriga os que contribuem para esse custeio.

20.5. De tudo isso se nota que, embora não integre a administração pública, o Sebrae administra

recursos oriundos de contribuições parafiscais que recebe em razão de compulsoriedade atribuída a essas contribuições, genuína característica de tributos. É por isso que, mesmo não sendo da administração pública, as entidades do Sistema S também não são entidades privadas de maneira idêntica a outras associações e às sociedades empresárias, por exemplo.

20.6. Por isso, em virtude não de sua natureza jurídica, mas da natureza dos recursos que recebem e administram, essas entidades - logo, o Sebrae/AM entre elas - estão sujeitas a certas obrigações típicas ou similares às da administração pública, a exemplo da elaboração de relatório de gestão, submissão a julgamento de contas, contratação de pessoal mediante processo seletivo público, aquisições decorrentes de processo licitatório (ainda que regulamentado por normativo interno próprio da entidade).

20.7. Essa é a linha adotada por esta Corte de Contas, desde antes da edição da súmula vinculante do STF sobre o tema. Em decorrência, especificamente sobre entidades do Sistema S, os acórdãos mencionados no relatório de inspeção e ofícios de audiência não inovam, apenas ressaltam a aplicabilidade da então recente Súmula Vinculante 13 também para essas entidades. De todo modo, trata-se apenas do ápice da argumentação, cujo cerne reside na necessidade de trato diferenciado entre recursos genuinamente privados, e recursos oriundo de contribuições compulsórias impostas ao empresariado. E é por esse motivo que a vedação ao nepotismo, tributária que é da impessoalidade e moralidade insculpidas no art. 37 da Constituição, é aplicável também ao Sistema S e, pois, ao Sebrae/AM.

21. Em relação às razões de justificativa do Sr. Nelson Vieira, primeiramente importa salientar que a conduta pela qual foi instado a se manifestar versava a respeito de contratar, não de ser parente. Por essa razão, é sobre esse ponto que se deterá a presente análise.

21.1. Mesmo que a iniciativa da contratação não tenha sido do Superintendente, mas do Diretor Administrativo, não se pode excluir a responsabilidade daquele caso tenha anuído, assinando o contrato de trabalho. No presente caso, o Sr. Nelson alegou que não foi ele que assinou a contratação, mas o Superintendente substituto, a saber, Sr. Maurício Aucar Seffair.

21.2. Assim, tem-se que a contratação do Sr. David Tadros se deu em 3/6/2013 (peça 54, p. 5), embora não seja possível identificar o signatário pelo Sebrae/AM. Contudo, à vista da resposta apresentada pelo Sr. Maurício Aucar Seffair (peça 126, p. 4), constata-se que lhe pertence a assinatura constante daquele contrato de trabalho. Logo, cabe excluir a responsabilidade do Sr. Nelson Vieira em relação ao achado aqui analisado, devendo, portanto, serem acolhidas suas razões de justificativa.

22. Pelo exposto, cabe reiterar a análise registrada no relatório de inspeção pertinente à **prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM** (peça 81, p. 6-7), em relação aos Srs. José Roberto Tadros e Aécio Flávio Ferreira da Silva.

22.1. **Situação encontrada:** o Sr. David José Nóvoa Tadros, filho do Sr. José Roberto Tadros, manteve vínculo empregatício com o Sebrae/AM de 3/6/2013 a 30/10/2015, período no qual seu pai era membro do CDE.

22.2. **Objeto no qual foi encontrada a constatação:** contratação do Sr. David José Nóvoa Tadros como Analista Técnico do Sebrae/AM.

22.3. **Crítérios:** CF/1988 art. 37, *caput*; Súmula Vinculante STF 13; Jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário, rel. Min. José Múcio e 554/2011-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman).

22.4. **Evidências:** Relatório de auditoria anual 2014 (peça 50, p. 37-42); Contratação do Sr. David Tadros (peça 54).

22.5. **Causas:** fragilidade dos controles do Sebrae/AM. Embora os normativos internos

(Regimentos Internos do Sebrae/AM e do CDE - peça 23; Resolução CDE/AM 5/2004 - Evidência 1, p. 6-7) não vedem expressamente o nepotismo, é pacífico que essa prática é deplorada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Ainda assim, a entidade não dispõe de mecanismos para preveni-lo, nem adotou providências para corrigi-lo nem o coibir. É o que se depreende da análise dos normativos internos, como regimentos e estatuto social (peças 23 e 24) e dos documentos referentes à contratação do Sr. David José Nóvoa Tadros (Evidência 6) e eleições da Diretoria Executiva do Sebrae/AM (peças 26 e 27).

22.6. **Efeitos:** violação grave a princípios constitucionais instituídos para nortear a administração pública; fomento de riscos de outros desconroles administrativos, a exemplo do caso do Sr. David José Nóvoa Tadros, irregularmente desobrigado do registro de ponto (Achado II.2).

22.7. **Responsáveis:**

22.7.1. **José Roberto Tadros** (CPF 001.844.462-87), membro do CDE desde 2012 e presidente desse colegiado a partir de 2015.

22.7.1.1. **Conduta:** permitir a contratação de seu filho David José Nóvoa Tadros (CPF 474.199.542-91) em emprego de provimento em comissão no Sebrae/AM, ao invés de impedir essa ocorrência em obediência aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, na Súmula Vinculante 13 do STF e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário e 554/2011-2ª Câmara).

22.7.1.2. **Nexo de causalidade:** a omissão no dever de evitar a contratação de parente vedada pelo ordenamento jurídico pátrio possibilita a prática de nepotismo.

22.7.1.3. **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreu. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, uma vez que deveria ter declarado a incompatibilidade da contratação de parentes, de maneira a impedir a prática de nepotismo, ao invés de possibilitá-la.

22.7.2. **Aécio Flávio Ferreira da Silva** (CPF 009.497.872-72), Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015.

22.7.2.1. **Conduta:** contratar o Sr. David José Nóvoa Tadros, filho do Sr. José Roberto Tadros, em oposição aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, na Súmula Vinculante 13 do STF e na jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário e 554/2011-2ª Câmara).

22.7.2.2. **Nexo de causalidade:** a contratação de parentes de membros do CDE como empregados do Sebrae/AM configura nepotismo, o que é vedado pelo ordenamento jurídico pátrio.

22.7.2.3. **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreu. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, uma vez que deveria não ter contratado empregado com vínculo de parentesco com membro do CDE, ao invés da conduta que praticou.

22.8. **Encaminhamentos:** acolher as razões de justificativa do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha e rejeitar as dos Srs. José Roberto Tadros e Aécio Flávio Ferreira da Silva, a fim de aplicar a estes últimos a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU. Ademais, considerando o item 1.7.1 do Acórdão 5173/2016-TCU-1ª Câmara (peça 88, p. 2), cabe reiterar a proposta do item 83.6.1 do relatório de inspeção (peça 81, p. 31), para que o Sebrae/AM institua mecanismos de controles internos, a fim de prevenir a ocorrência de nepotismo na contratação de seus funcionários.

Falta de controle de assiduidade dos funcionários (Achado II.2).

23. As audiências relativas a esta ocorrência foram realizadas em razão das condutas a seguir discriminadas:

Tabela 4: Responsabilização (Achado II.2).

| RESPONSÁVEL | CONDUTA |
|--|---|
| Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha Aécio Flávio Ferreira da Silva | Deixar de controlar adequadamente a assiduidade dos empregados do Sebrae/AM infringindo o disposto na Constituição Federal (art. 37) e na CLT (arts. 62, 74, 462 e 473); permitir, fora das hipóteses autorizadoras legais, a liberação da obrigação do registro de ponto do Srs. David José Nóvoa Tadros, Adrienne Antony Gonçalves, José Raimundo Normando Mendes e Paulo Roberto da Silva. |
| Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira | |

Fonte: Peças 93 a 95.

24. A resposta do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira quanto a este tópico (peça 122, p. 7-18 e 25-35) reiterou a narrativa registrada no item 0 acima, razão pela qual impõe-se a conclusão declinada no item 0 subsequente.

25. A seu turno (peça 124, p. 8), o Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva asseverou que a adoção de medida diversa da IN Sebrae/AM 2/2011 - que trata da jornada de trabalho e banco de horas - para alguns funcionários, assessores do Conselho Deliberativo Estadual (CDE), se deu por decisão da Diretoria Executiva por orientação da Presidência do referido colegiado, em razão de peculiaridades do funcionamento desse colegiado (horários de reuniões e serviços de natureza extraordinária).

25.1. Em todo caso, não teria havido prejuízo em razão do comparecimento regular dos funcionários ao serviço

o que pode ser comprovado através da utilização de espaços físicos ocupados pelos mesmos como: estação de trabalho completa (mesa, cadeira, computador, ramal telefônico, etc.), além de microcomputadores configurados com senhas individuais, contas de e-mails corporativos, acesso à Intranet, dentre outros, bem como documentos internos produzidos pelos mesmos.

26. A resposta da Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (peça 123, p. 3-6) argumentou que a defendente não deveria figurar no polo passivo deste processo porque o controle da assiduidade dos empregados não competia a ela, mas à gerência de gestão de pessoal. Adicionalmente, citou o caso da funcionária Adrienne Antony Gonçalves, cuja admissão teria ocorrido em momento posterior ao término do vínculo funcional da defendente com o Sebrae/AM.

26.1. Além disso, continua a defesa, 'ao contrário do que tenta fazer crer a descrição da conduta, não competia a jurisdicionada, na qualidade de Diretora Superintendente, permitir ou não a liberação da obrigação do registro de ponto, não podendo ser lhe imputada tal conduta vergastada' (peça 123, p. 6). Ao fim, encaminhou cópia, dentre outros documentos, da instrução inicial, do estatuto social do Sebrae/AM, e de documentação relativa à sua admissão e demissão na entidade (peça 123, p. 9-92).

27. **Análise:** inicialmente, deve-se ressaltar que, conforme a resposta do Sr. Aécio Flávio (peça 124, p. 8), a adoção de medida diversa da IN Sebrae/AM 2/2011 - que trata da jornada de trabalho e banco de horas - para alguns funcionários, assessores do Conselho Deliberativo Estadual (CDE), se deu por decisão da Diretoria Executiva. Por isso, por mais que se considere o Diretor Administrativo como o primeiro e maior responsável da Diretoria na matéria, descabe alegar a transferência total da responsabilidade para recair exclusivamente sobre o titular desse cargo.

27.1. Ademais, quanto aos ocupantes do cargo de Superintendente, como executivo máximo da entidade, é esperada a supervisão mais elevada da atuação do Sebrae/AM, o que inclui até as áreas desconcentradas para as outras diretorias, de maneira que alegar desconhecimento da jornada de trabalho de assessores do nível estratégico denota ignorância culposa e tentar renegar essa responsabilidade configura pouco zelo com a supervisão que deveria ser exercida.

27.2. De fato, essa constatação denota fragilidade de controles administrativos e contradiz a afirmação de que a presença dos funcionários era verificada por meios outros que não o registro de ponto. Aliás, as alegadas peculiaridades do CDE não impediriam o uso do relógio de ponto, uma vez que as horas trabalhadas poderiam continuar sendo controladas, a despeito dos horários de funcionamento.

27.3. Quanto à Sr^a Andressa Henrich, entende-se que sua omissão foi menor do que a dos demais responsáveis. Primeiro em razão do seu período de gestão, que foi de 22/12/2014 a 27/7/2015 (peça 123, p. 16-17). Segundo, porque, conforme registrado no relatório de inspeção (peça 81, p. 8), ao menos em relação ao Sr. David Tadros a decisão de liberação do registro de ponto foi anterior à posse da responsável como Superintendente (9/5/2014). Analogamente, não pode ser responsabilizada pela assiduidade de funcionária que ingressou nos quadros do Sebrae/AM (peça 123, p. 6).

28. Pelo exposto, cabe reiterar a análise registrada no relatório de inspeção pertinente à **falta de controle de assiduidade dos funcionários** no Sebrae/AM (peça 81, p. 7-10).

28.1. **Situação encontrada:** conforme evidenciado em auditoria anual da CGU acerca da gestão de 2014 (peça 50), houve pagamento de salários a empregado do Sebrae que não cumpriu sequer 44% da jornada ao longo de um ano, tendo o mesmo sido até dispensado do registro de ponto fora de hipóteses legalmente previstas.

28.1.1. Ademais, constatou-se que, no mesmo período, o empregado ocupava cargo em comissão na Câmara Municipal de Manaus. Em suma, o Sebrae/AM, além de não controlar a frequência de assessor contratado com nepotismo, ao constatar a reincidência de faltas, optou por liberá-lo da obrigação do registro de ponto. Adicionalmente, durante todo o período do vínculo empregatício com o Sebrae/AM, ocupou cargo público da CMM.

28.1.2. Também se constatou a ocorrência de liberação da obrigação de registro de ponto a outros assessores do Sebrae/AM sem o devido amparo legal. Conforme informações prestadas pelo Sebrae/AM (peça 45, p. 2), via de regra o controle de assiduidade dos funcionários da entidade é feito por meio de relógios de ponto eletrônico, desde 2011, em consonância com a Portaria MTE 1510/2009. Mesmo que normativo interno liberasse assessores do registro de ponto, tal ocorrência não encontraria respaldo legal, uma vez que não são diretores, nem exercem atividades externas.

28.2. **Objeto no qual foi encontrada a constatação:** execução dos contratos de trabalho dos Srs. David José Nóvoa Tadros, Adrienne Antony Gonçalves, José Raimundo Normando Mendes e Paulo Roberto da Silva.

28.3. **Crítérios:** CF/1988 art. 37, *caput*; Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), arts. 62, 74, 462 e 473.

28.4. **Evidências:** Relatório de auditoria anual 2014 (peça 50, p. 37-42); Relação de comissionados da CMM (peça 52); Contratação do Sr. David Tadros pelo Sebrae/AM (peça 54); IN Sebrae/AM 2/2011 (peça 51); Ofício 122/2016-CMM (peça 55); Ficha financeira do Sr. David Tadros (peça 56); Ofício do Sebrae/AM (peça 45, p. 4).

28.5. **Causas:** fragilidade dos controles do Sebrae; nepotismo na alta gestão do Sebrae/AM.

28.6. **Efeitos:** violação grave a princípios constitucionais instituídos para nortear a administração pública; dispêndio gracioso de recursos do erário, pelo Sebrae/AM, com pagamento de salários sem a devida fiscalização da contraprestação laboral, nem adoção dos encaminhamentos cabíveis ao caso; dano ao erário.

28.6.1. **Responsáveis:** Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha (CPF 111.795.702-00), Superintendente de 2011 a 2014; Aécio Flávio Ferreira da Silva (CPF 009.497.872-72), Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015; Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira

(CPF 513.269.812-34), Superintendente em 2015.

28.6.1.1. Conduta: deixar de controlar adequadamente a assiduidade dos empregados do Sebrae/AM infringindo o disposto na Constituição Federal (art. 37) e na CLT (arts. 62, 74, 462 e 473); permitir, fora das hipóteses autorizadoras legais, a liberação da obrigação do registro de ponto do Srs. David José Nóvoa Tadros, Adrienne Antony Gonçalves, José Raimundo Normando Mendes e Paulo Roberto da Silva.

28.6.1.2. Nexo de causalidade: a omissão no dever dos gestores de controlar adequadamente a assiduidade dos empregados da entidade dirigida, mormente aqueles mais diretamente subordinados aos cargos de direção, como os assessores, além de ofensa aos deveres da direção de uma entidade, configura, no caso examinado, grave infração aos mandamentos constitucionais da impessoalidade, moralidade e eficiência, bem como afrontam os permissivos legais contidos na CLT acerca das hipóteses de empregados liberados da obrigação de controle de ponto.

28.6.1.3. Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreram. Em face do exposto, é de se concluir que as condutas dos responsáveis são culpáveis, uma vez que deveriam ter agido com maior zelo em suas funções, ao invés de se omitirem no controle de assiduidade de empregados assessores irregularmente liberados da obrigação de controle de frequência.

28.7. Encaminhamentos: rejeitar totalmente as razões de justificativa dos Srs. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha e Aécio Flávio Ferreira da Silva e, parcialmente, as da Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira para aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU aos responsáveis. Ademais, considerando o item 1.7.1 do Acórdão 5173/2016-TCU-1^a Câmara (peça 88, p. 2), cabe reiterar a proposta do item 83.9 do relatório de inspeção (peça 81, p. 31), para cientificar o MPF e o Conselho Regional de Medicina do Amazonas (CRM) a respeito da possível fraude com atestados médicos, consoante exposto nos itens 25.8.4 e 25.8.5 do relatório de inspeção (peça 81, p. 9).

28.7.1. Deixa-se de reiterar a proposta do item 83.8 do relatório, para cientificar a Câmara Municipal de Manaus (CMM), em virtude de constatar-se no portal da transparência desse órgão que o Sr. David José Nóvoa Tadros não mais integra seu quadro funcional (<http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/PORTAL-CMM-VINCA-.pdf>; <http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/PORTAL-CMM-VINCF-1-1.pdf>; <http://www.cmm.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/PORTAL-CMM-VINCD-.pdf>).

Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012-2015 Achado II.6).

29. As audiências relativas a esta ocorrência foram realizadas em razão das condutas a seguir discriminadas:

Tabela 5: Responsabilização (Achado II.6).

| RESPONSÁVEL | CONDUTA |
|---------------------------------------|---|
| Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha | Firmar os convênios, a seguir relacionados, com infração às normas regulamentares pertinentes à instrução, prestação de contas e respectivas análises, não promovendo o adequado controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos repassados. Convênios: 002/2012, 003/2012, 003/2014, 004/2013, 004/2014, 005/2013, 006/2012, 009/2013, 010/2013, 012/2012, 012/2013, 013/2012, 013/2013, 014/2012, 011/2012, 011/2013, 014/2013, 015/2012, 016/2012, 017/2012, 019/2012, 019/2013, 020/2013, 021/2012, 021/2013, 027/2012, 033/2012, 014/2012. |
| Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira | Firmar os convênios, a seguir relacionados, com infração às normas regulamentares pertinentes à instrução, prestação de contas e respectivas análises, não promovendo o adequado controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos repassados. Convênios: |

| RESPONSÁVEL | CONDUTA |
|--|---|
| Lamisse Said da Silva Cavalcanti | 001/2015, 002/2015, 004/2015. |
| Aécio Flávio Ferreira da Silva Mauricio Aucar Seffair | Firmar os convênios, a seguir relacionados, com infração às normas regulamentares pertinentes à instrução, prestação de contas e respectivas análises, não promovendo o adequado controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos repassados. Convênios: 001/2013, 002/2012, 002/2013, 002/2014, 003/2012, 003/2014, 004/2013, 004/2014, 005/2013, 006/2012, 008/2013, 010/2013, 012/2012, 013/2012, 014/2012, 011/2012, 016/2012, 017/2012, 019/2012, 019/2013, 020/2013, 021/2012, 021/2013, 027/2012, 033/2012, 014/2012, 016/2013. |

Fonte: Peças 93 a 97.

29.1. Mencionam-se, como exemplo das irregularidades nos instrumentos de controle as que seguem (peça 81, p. 18-24 e 30):

- a) ausência de acompanhamento satisfatório da execução dos convênios;
- b) ausência de relatórios de visitas fiscais nos convênios analisados;
- c) não apresentação de relatórios de acompanhamento ou afins solicitados no ofício TCU/Secex/AM 18/2016-04;
- d) ausência de relatórios pormenorizados da execução dos convênios;
- e) mora na solicitação e/ou análise nas prestações de contas dos convênios (002/2014; 016/2012; 008/2013; 027/2012; 010/2013; 014/2012; 013/2012; 011/2012; 014/2013; 005/2013; 002/2013; 004/2013; 033/2012; 003/2012; 016/2013; 011/2013; 015/2012; 013/2013; 012/2013);
- f) utilização de parecer jurídico pró-forma nos convênios analisados (1/2013, 1/2015, 2/2012, 2/2013, 2/2014, 2/2015, 3/2012, 3/2014, 4/2013, 4/2014, 4/2015, 5/2013, 6/2012, 8/2013, 9/2013, 10/2013, 11/2012, 11/2013, 12/2012, 12/2013, 13/2012, 13/2013, 14/2012, 14/2013, 15/2012, 16/2012, 16/2013, 17/2012, 19/2012, 21/2012, 21/2013, 27/2012 e 33/2012);
- g) emissão de declaração de regularidade dos partícipes (convenientes) para se firmar convênio com o Sebrae/AM em desconformidade com o item 5.5.6 da IN Sebrae 41/2003.

30. A resposta do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira quanto a este tópico (peça 122, p. 7-18 e 25-35) reiterou a narrativa registrada no item 0 acima, razão pela qual impõe-se a conclusão declinada no item 0 subsequente.

31. A resposta do Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva se pronunciou a respeito de cada um dos pontos mencionados no item 0 acima (peça 124, p. 12-15) e encaminhou cópia da Carta DIREX 43/2016 (peça 124, p. 18-21), remetida durante a inspeção realizada em 2016 (peça 45, p. 6-9) e já analisada no respectivo relatório (peça 81, p. 19-20). Afirmou que:

a) O acompanhamento da execução, sempre que necessário, é realizado através de visita técnica, com o gestor do convênio para que comprove a efetividade, sendo elaborado o relatório de execução físico e financeiro onde são medidas as etapas, tanto parcial quanto final, conforme pode ser observado nos relatórios constantes nos autos. Conforme instrução normativa, independentemente da liberação de parcela posterior, o conveniente deve registrar no Sistema de Prestação de Contas (Prestecontas), até o dia 10 do mês subsequente, os pagamentos efetuados no mês em curso. Por meio desse sistema também é realizado o monitoramento do projeto.

b) As visitas fiscais ocorrem quando necessárias, no caso de possíveis irregularidades apontadas na execução do objeto conveniado. Nos processos que não constam os relatórios, não foram feitas as visitas. Desde que foi adotado pelo Sebrae/AM o Sistema Prestecontas, o monitoramento dos convênios passou a ser via sistema.

c) Tendo em vista que os referidos relatórios constavam nos autos dos processos

disponibilizados à equipe de inspeção, o Superintendente entendeu que tinha sido atendida a solicitação do Ofício de Requisição 18/2016-04. Ressalva-se a ausência de alguns relatórios, haja vista que alguns parceiros não apresentaram os documentos complementares da prestação de contas, sendo os mesmos encaminhados ao setor jurídico para as medidas legais cabíveis.

d) Reconheceu-se, nos convênios auditados, alguns relatórios pouco detalhados no que diz respeito à execução do convênio, porém, o respondente entende que constam nos autos evidências que demonstram a boa e regular execução dos objetos conveniados.

e) Reiterou-se a alegação da Carta Direx 43/2016 de que, em função do quadro reduzido de profissional qualificado para atender em tempo hábil os prazos constantes da instrução normativa, algumas cobranças realmente deixaram de ser executadas dentro do prazo estabelecido. Contudo, o Sebrae/AM está empreendendo esforços para reestruturar o setor de convênios, com mais colaboradores no sentido de dar celeridade nas análises das prestações de contas.

f) Quanto aos pareceres jurídicos dos convênios mencionados na audiência, asseverou que são emitidos após acurado exame documental pelos integrantes da unidade de assessoria jurídica. Essa 'fórmula' parece padronizada, pois foi ao longo dos anos construída por diferentes profissionais da área, os quais se uniram em consonância com os ditames das instruções normativas reguladoras. No decorrer dos anos, tendo recebido diferentes equipes de trabalho de órgãos fiscalizadores, que examinaram processos semelhantes, ainda não havíamos sido questionados acerca do nosso procedimento. Nesse sentido, tendo sido admoestados por essa corte de contas, será revisto o procedimento de maneira a dar melhor consistência aos processos.

g) Quanto à declaração de regularidade dos partícipes dos convênios, declarou que, de modo geral, o Sebrae/AM realiza consulta no Portal da Transparência no sentido de convalidar adimplência dos conveniente, bem como pendências junto ao próprio concedente. No entanto, a entidade tem procurado seguir todos os critérios previstos na instrução normativa no ato de formalização dos convênios.

31.1. Por fim, transcreveu o item 7.1 da IN Sebrae/AM 43/2013, que, ao regulamentar os convênios no âmbito da entidade, impõe ao gestor desses ajustes (empregado designado) obrigações e atribuições para o desempenho da fiscalização, sob supervisão do gerente da unidade.

32. A Sr^a Lamisse Said da Silva Cavalcanti e o Sr. Maurício Aucar Seffair apresentaram razões de justificativa idênticas às mencionadas no item 0 acima (peças 125 e 126).

33. A Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (peça 123, p. 2-3), inicialmente, levantou questões prejudiciais referentes à fiscalização realizada. Alegou que a inspeção no Sebrae/AM teria extrapolado a determinação do Sr. Ministro-Relator, em virtude de ter examinado contratos e convênios não mencionados na denúncia inicial, e em período não abarcado pelo escopo da representação. No seu entender, não houve a necessária motivação, requisito essencial dos atos administrativos. Por isso, requereu o não conhecimento da representação.

33.1. Na sequência (peça 123, p. 6-7), consignou que

no que concerne o Convênio 001/2015, (...) foi firmado à luz do que dispõe a Instrução Normativa 41, revisão 04 que trata o Regulamento de Convênio e Parcerias do Sebrae-AM, sendo devidamente acompanhado de Parecer Técnico - UACC, Declaração de Regularidade, Parecer Jurídico, Certidões Negativas (doc. anexo), que se fazem necessários à assinatura do Convênio.

(...) ao tempo do encaminhamento da primeira parcela de cronograma de desembolso do projeto, com o demonstrativo sintético da execução, datado de 29 de setembro de 2015, a jurisdicionada já não ocupava mais o cargo de Diretora Superintendente do Sebrae-AM, motivo pelo qual igualmente não pode responder pela conduta de supostamente não promover controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos passados.

33.2. Por último, entende que, em virtude da cláusula décima primeira do convênio (peça 123, p. 53), a responsabilidade pelo acompanhamento de sua execução era da gerência da Unidade de Atendimento Coletivo Comércio (UACC), a quem cabia a validação dos relatórios físicos parciais enviados pelo partícipe. Pelas mesmas razões de justificativa deveriam ser afastadas as condutas referentes ao Convênio 2/2015 (peça 123, p. 58-73), bem como, Convênio 4/2015 (peça 123, p. 74-92).

34. **Análise:** da mesma forma que no item 0 acima como as três primeiras defesas aqui sintetizadas são idênticas, a análise dos respectivos argumentos será feita em dois blocos, agrupando, no primeiro momento, os Srs. Aécio Flávio Ferreira da Silva, Maurício Aucar Seffair e Lamisse Said da Silva Cavalcanti, e, posteriormente, as razões apresentadas pela Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira.

35. As alegações de realização de fiscalização, acompanhamento da execução pelo sistema e outras similares são fragilizadas em face da deficiência da estrutura de fiscalização reconhecida pelo gestor quando reitera as dificuldades enfrentadas em razão da carência de pessoal para analisar as prestações de contas, reconhecendo, ainda, baixo detalhamento de alguns relatórios que deveriam servir para avaliar a execução dos acordos celebrados.

35.1. A esse respeito, reitera-se análise empreendida no relatório de inspeção (peça 81, p. 20), onde foi ponderado que o dimensionamento do quadro de pessoal é responsabilidade do Sebrae/AM. Portanto, sua deficiência de planejamento não pode servir de pretexto para o cometimento de irregularidades. Afinal, é à própria entidade que cabe programar e executar seu orçamento. Assim, diante dos recursos que tem disponíveis, é o Sebrae/AM que deve alocá-los nas suas mais diversas funções. Logo, se tem mais recursos para convênios do que capacidade de controlá-los, é função da boa governança melhor avaliar e solucionar essas discrepâncias, de maneira a evitar o descontrole e o desperdício.

35.2. Ocorre que, segundo o item 6.1 da IN Sebrae 41/2003, é vedada a celebração de convênio com entidades que estejam com a prestação de contas final pendente e findo o prazo estabelecido no convênio. Exemplificando, o Convênio 016/2012, firmado com a Fecomércio, cuja vigência fora prevista até 18/6/2013, não impediu que se firmassem os Convênios 001/2015, 002/2015 e 004/2014, com o mesmo partícipe executor.

35.3. Tudo isso indica deficiência grave de controles internos, possibilitando repasses dos recursos arrecadados sem efetiva fiscalização acerca de sua boa e regular aplicação. Não podem diretores escusarem-se ao exercício do dever de supervisão inerente à atividade de controle própria da alta gestão característica desses cargos. Descabe a transferência de responsabilidade integral para subalternos a pretexto de serem os fiscais dos convênios, uma vez que, se se reconhece a falta de pessoal suficiente para o desempenho dessas funções, cabe à alta gestão, não ao nível tático e operacional, a solução ou mitigação desse problema.

35.4. Tanto mais relevante se mostra o papel da diretoria quando se leva em consideração o volume de impropriedades verificadas na inspeção, bem com as fragilidades de governança demonstradas no respectivo relatório (peça 81, p. 18-24).

35.5. Por fim, quanto aos pareceres jurídicos, entende-se que a mera utilização de pareceres-padrão não configura, em si mesma, irregularidade. O problema está na análise rasa de pareceres não atualizados ou que não aprofundam todos os pontos que deveriam. Nesse sentido se pode falar de parecer 'pró-forma'. No caso em tela, a evidência nos autos (peça 39) aponta na direção dessa segunda hipótese, uma vez que análise mais apurada poderia detectar questões básicas e contribuir para impedir o repasse indevido de recursos a entidades, por exemplo, ainda devedoras de sanear pendências em prestações de contas anteriores.

36. Em relação à defesa da Sr^a Andressa de Oliveira, inicialmente deve ser enfrentada a

questão prejudicial levantada. À alegação de extrapolação do saneamento dos autos determinado pelo Sr. Ministro-Relator impõem-se algumas considerações.

36.1. Primeiramente, cabe destacar que, apesar de certas semelhanças, o TCU não é órgão do Poder Judiciário. A Constituição confere ao TCU competências que denotam proatividade não verificável nos órgãos jurisdicionais, tipicamente inertes. Especificamente tratando de fiscalizações, tem-se (art. 71, IV) que podem ser realizadas por iniciativa própria do órgão. Daí se conclui que, ao investigar as denúncias e representações que recebe, esta Corte não precisa ficar adstrita aos termos dos denunciantes e representantes; não se trata, portanto, de apreciação de pedido de petição inicial.

36.1.1. Por isso, nada impede que, ao serem recebidas notícias de irregularidades a respeito de contratos e convênios nominados, outros sejam igualmente investigados, por exemplo, quando identificados os mesmos contratados ou convenientes. No presente caso foi o que ocorreu. Afinal, embora a representação mencionasse, por exemplo, problemas com dois contratos celebrados com determinada entidade, pouco sentido faria examinar apenas esses dois se foi constatada a existência de outros com a mesma entidade. Nessa esteira, optou-se por avaliar também convênios, já que fragilidades de controle constatadas nos contratos também poderiam - como, de fato, o foram - ocorrer em convênios.

36.1.2. Tampouco cabe criticar ausência de motivação, uma vez que a estratégia adotada pela equipe foi registrada no relatório de inspeção (peça 81, p. 5), documento hábil a relatar os trabalhos de campo realizados e os respectivos resultados obtidos, além de homenagear a eficiência e a moralidade que devem reger a administração pública (Constituição, art. 37, *caput*). Desse modo, entende-se superada a questão e, por isso, descabido impugnar a validade da instrução processual até o presente momento.

36.2. Vencida a preliminar, passa-se à análise do mérito das razões de justificativa da Sr^a Andressa de Oliveira relativas à ocorrência sob exame.

36.2.1. A defendente alegou que os convênios que firmou foram celebrados conforme os normativos vigentes. Ademais,

ao tempo do encaminhamento da primeira parcela de cronograma de desembolso do projeto, com o demonstrativo sintético da execução, datado de 29 de setembro de 2015, a jurisdicionada já não ocupava mais o cargo de Diretora Superintendente do Sebrae-AM, motivo pelo qual igualmente não pode responder pela conduta de supostamente não promover controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos passados.

36.2.2. De fato, o período em que passou à frente do Sebrae/AM - lapso temporal inferior a um ano - torna verossímil a razão de justificativa aventada, haja vista que é necessário mais tempo entre a celebração de um convênio, a execução de seu objeto, com a respectiva supervisão, e a consequente prestação de contas e análise pertinente. Em razão do exposto, entende-se cabível o acolhimento das razões de justificativa, no que tange ao mérito, para excluir sua responsabilização referente aos Convênios 1/2015, 2/2015, 4/2015.

37. Quanto ao Sr. Nelson Vieira, não logrou trazer aos autos elementos novos a merecer análise. Tampouco as respostas dos demais responsáveis possibilitam a seu respeito conclusões diferentes das registradas no relatório de inspeção e que motivaram sua audiência neste quesito.

38. Pelo exposto, cabe reiterar a análise registrada no relatório de inspeção pertinente às **irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012-2015** (peça 81, p. 18-24), em relação aos Srs. Aécio Flávio Ferreira da Silva, Maurício Aucar Seffair, Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha e Lamisse Said da Silva Cavalcanti.

38.1. **Situação encontrada:** após análise de 33 convênios, selecionados mediante a sua materialidade total (não apenas os recursos do Sebrae/AM), foram identificadas falhas no controle

dos convênios, mais notadamente: poucos chamamentos públicos; pareceres jurídicos pró-forma; ausência de relatórios de acompanhamento; mora na análise da prestação de contas; e conduta omissiva na adoção de sanções ante a omissão no dever de prestar contas.

38.1.1. Muitos convênios não tiveram a sua prestação de contas analisada. Aliás, o próprio Sebrae/AM, Carta 043/2016-DIREX (peça 45, p. 8), afirma não ter quadro para atender em tempo hábil a cobrança de prestação de contas e sua análise, e que estaria envidando esforços para o fortalecimento do setor de convênios.

38.1.2. Ademais, foi observado que são frequentes os acordos celebrados com entidades que compõem a instância de governança da entidade - Conselho Deliberativo Estadual. Entre 2012 e 2015, por exemplo, foram celebrados mais de uma dúzia de convênios com a Fecomercio, entidade cujo representante esteve ocupando a vice-presidência e, atualmente, a presidência do colegiado.

38.1.3. As razões de justificativa dos Srs. Aécio Flávio Ferreira da Silva, Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha, Maurício Aucar Seffair e Lamisse Said da Silva Cavalcanti não foram suficientes para elidir as constatações registradas a respeito do tema no relatório da inspeção realizada no Sebrae/AM (peça 81, p. 18-24).

38.2. **Objetos nos quais foram encontradas as constatações:** Convênios 1/2013, 1/2015, 2/2012, 2/2013, 2/2014, 2/2015, 3/2012, 3/2014, 4/2013, 4/2014, 4/2015, 5/2013, 6/2012, 8/2013, 9/2013, 10/2013, 11/2012, 11/2013, 12/2012, 12/2013, 13/2012, 13/2013, 14/2012, 14/2013, 15/2012, 16/2012, 16/2013, 17/2012, 19/2012, 21/2012, 21/2013, 27/2012 e 33/2012.

38.3. **Crítérios:** CF/1988 art. 37, *caput*; IN Sebrae 41/2003 (itens 7, 9 e 10).

38.4. **Evidências:** consolidação dos resultados do *checklist* aplicado na análise dos convênios (peça 28); exemplos de parecer jurídico e de declaração de regularidade de partícipe (peça 39); respostas do Sebrae/AM (peça 45, p. 8) e dos gestores (peças 124 a 126).

38.5. **Causas:** Deficiências de governança no Sebrae/AM (falhas nos controles internos; excesso de repasses entre o Sebrae/AM e outros entes representados no colegiado de gestão estratégica do Sebrae/AM).

38.6. **Efeitos:** impossibilidade de se aferir a boa e regular aplicação dos recursos públicos envolvidos nos convênios.

38.7. **Responsáveis:**

38.7.1. **Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha** (CPF 111.795.702-00), Superintendente de 2011 a 2014.

38.7.1.1. **Conduta:** firmar os convênios, a seguir relacionados, com infração às normas regulamentares pertinentes à instrução, prestação de contas e respectivas análises, não promovendo o adequado controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos repassados. Convênios: 002/2012, 003/2012, 003/2014, 004/2013, 004/2014, 005/2013, 006/2012, 009/2013, 010/2013, 012/2012, 012/2013, 013/2012, 013/2013, 014/2012, 011/2012, 011/2013, 014/2013, 015/2012, 016/2012, 017/2012, 019/2012, 019/2013, 020/2013, 021/2012, 021/2013, 027/2012, 033/2012, 014/2012.

38.7.1.2. **Nexo de causalidade:** a celebração dos convênios atrai para os gestores signatários a responsabilidade sobre eventuais vícios contidos nos respectivos acordos, tais quais os relatados nesta fiscalização.

38.7.1.3. **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreu. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, uma vez que deveria ter agido com maior zelo em suas funções, ao invés de se omitir no controle dos convênios.

38.7.2. **Aécio Flávio Ferreira da Silva** (CPF 009.497.872-72), Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente desde 2015; **Maurício Aucar Seffair** (CPF 160.285.032-15), Diretor Técnico de 2011 a 2014 e Diretor Administrativo e Financeiro desde 2015.

38.7.2.1. **Conduta:** firmar os convênios, a seguir relacionados, com infração às normas regulamentares pertinentes à instrução, prestação de contas e respectivas análises, não promovendo o adequado controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos repassados. Convênios: 001/2013, 002/2012, 002/2013, 002/2014, 003/2012, 003/2014, 004/2013, 004/2014, 005/2013, 006/2012, 008/2013, 010/2013, 012/2012, 013/2012, 014/2012, 011/2012, 016/2012, 017/2012, 019/2012, 019/2013, 020/2013, 021/2012, 021/2013, 027/2012, 033/2012, 014/2012, 016/2013.

38.7.2.2. **Nexo de causalidade:** a celebração dos convênios atrai para os gestores signatários a responsabilidade sobre eventuais vícios contidos nos respectivos acordos, tais quais os relatados nesta fiscalização.

38.7.2.3. **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreram. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta dos responsáveis é culpável, uma vez que deveriam ter agido com maior zelo em suas funções, ao invés de se omitir no controle dos convênios.

38.7.3. **Lamisse Said da Silva Cavalcanti** (CPF 335.753.472-04), Diretora Técnica desde 2015.

38.7.3.1. **Conduta:** firmar os convênios, a seguir relacionados, com infração às normas regulamentares pertinentes à instrução, prestação de contas e respectivas análises, não promovendo o adequado controle e zelo pela boa e regular aplicação dos recursos repassados. Convênios: 001/2015, 002/2015, 004/2015.

38.7.3.2. **Nexo de causalidade:** a celebração dos convênios atrai para os gestores signatários a responsabilidade sobre eventuais vícios contidos nos respectivos acordos, tais quais os relatados nesta fiscalização.

38.7.3.3. **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreu. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta da responsável é culpável, uma vez que deveria ter agido com maior zelo em suas funções, ao invés de se omitir no controle dos convênios.

38.8. **Encaminhamentos:** rejeitar totalmente as razões de justificativa dos Srs. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, Aécio Flávio Ferreira da Silva, Maurício Aucar Seffair e Lamisse Said da Silva Cavalcanti e acolher as da Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira; aplicar a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU aos Srs. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, Aécio Flávio Ferreira da Silva, Maurício Aucar Seffair e Lamisse Said da Silva Cavalcanti.

38.8.1. Além disso, considerando o item 1.7.1 do Acórdão 5173/2016-TCU-1^a Câmara (peça 88, p. 2), cabe reiterar a proposta do item 83.7 do relatório de inspeção (peça 81, p. 30-31), recomendar ao Sebrae/AM que avalie a conveniência e a oportunidade de aprimorar os controles internos na gestão dos convênios quanto aos aspectos que ali menciona.

Indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no *site* da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae (Achado II.3).

39. A audiência do Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva em relação a esta ocorrência se deu em razão de 'deixar de adotar as medidas visando ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, contrariando o disposto no seu art. 2º' (peça 94, p. 1).

40. A resposta à audiência (peça 124, p. 9-12) inicialmente destacou a natureza privada do

Sebrae/AM, reiterando a argumentação declinada no tópico relativo ao Achado II.1. Após, destacou o Acórdão 69/2015-Plenário, para concluir que, em seu item 9.1.2 restou consignado 'que a Secex Previdência não identificou o descumprimento das exigências de apresentação de Prestação de Contas Anuais e da correta divulgação trimestral dos valores arrecadados das receitas e despesas dos respectivos orçamentos das entidades integrantes do Sistema S' (peça 124, p. 12).

41. **Análise:** a argumentação inicial do responsável apontando na direção de pretensão de convencimento do leitor de que, dada a natureza jurídica do Sebrae/AM, a entidade sequer estaria obrigada ao cumprimento dos preceitos da Lei de Acesso à Informação. Todavia, finda concluindo que não apenas cumpre, como o faz tendo sido avaliada por esta Corte de Contas, que já teria avaliado a matéria em apreciação anterior ao presente processo.

41.1. Na verdade, as razões de justificativa apresentadas limitam-se ao campo argumentativo, em nada inovando em relação às constatações registradas no relatório de inspeção. Tampouco trazem aos autos suporte documental comprobatório da desconstituição do achado verificado naquela ocasião. Aliás, conforme relatado no item 0 (com subitens) desta instrução, a irregularidade aqui tratada permaneceu ocorrendo mesmo depois da fiscalização.

42. Desse modo, não merecendo reparos os registros efetuados por ocasião da inspeção realizada no Sebrae/AM em 2016, reitera-se a análise do respectivo relatório de fiscalização pertinente à **indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no site da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae** (peça 81, p. 10-11).

42.1. O Sebrae/AM não adere aos preceitos de publicidade e transparência de informações públicas, nos moldes da Lei 12.527/2011 (LAI). Em consulta ao sítio de internet do Sebrae não se vislumbraram informações básicas descritas no art. 8º, § 1º da LAI.

42.1.1. O § 2º do indigitado artigo estabelece a obrigatoriedade de as informações acima estarem disponíveis na internet. Para o caso de o Sebrae nacional consolidar as informações dos regionais, efetuou-se consulta em seu sítio na Internet. Na aba transparência, é possível verificar apenas informações sobre o orçamento do sistema Sebrae, execução do orçamento consolidado e demonstração da execução por região/UF (peça 25, p. 4-10), sendo apenas informações globais sobre as atividades orçamentárias.

42.1.2. Na aba licitações identificou-se que nas licitações do estado do Amazonas, apenas são disponibilizados os editais (peça 25, p. 11), não contendo informações sobre os resultados das licitações, contratos, dispensas e inexigibilidades (peça 25, p. 12-16).

42.1.3. No sítio de internet do Sebrae/AM, na aba Transparência, há apenas informações a respeito da composição da Diretoria Executiva, empregados, estrutura remuneratória e estagiários (peça 25, p. 1-3). Resta configurado o desrespeito aos arts. 2º; 3º, II, III, IV, V; 6º, I; 8º, § § 1º, 2º, 3º, da Lei 12.527/2011.

42.1.4. Quanto à disponibilidade e procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae (como atas das reuniões da Diretoria e acesso a autos de processos internos), bem como da vigência ou revogação da orientação exarada por e-mail institucional (peça 1, p. 24) aos funcionários do Sebrae/AM quanto aos procedimentos para acesso a autos de processos internos (como contratos celebrados), foram solicitadas informações, por intermédio do Ofício de Requisição 18/2016-1 - pergunta 'e' e 'f'.

42.1.5. A administração do Sebrae se limitou a informar que o supradito *e-mail* não está mais em vigor, que as atas das reuniões da diretoria estão arquivadas nos gabinetes e, quando há necessidade, estão disponíveis ao público interno e externo, este último mediante solicitação formal, informando ainda que os contratos estão disponibilizados em arquivos eletrônicos na rede interna (peça 45, p. 3), sem apresentar qualquer documentação que suporte e demonstre a veracidade das informações

prestadas pelo Sebrae/AM.

42.1.6. Por último, conforme relatado no item 0 acima, verificou-se que não se disponibilizou a requerente externo, arrolado como responsável nestes autos, informações de interesse público referente a convênios celebrados pelo Sebrae/AM.

42.1.7. Conclui-se, assim, que o Sebrae/AM carece de normativos referentes ao acesso à informação pelo público interno e externo, em descumprimento do art. 7º, I da Lei 12.527/2011 (peça 25, p. 1).

42.2. **Objeto no qual foi encontrada a constatação:** informações de interesse público custodiadas ou produzidas pelo Sebrae.

42.3. **Crítérios:** CF/1988 art. 37, *caput*; Lei 12.527/2011 (LAI), art. 2º.

42.4. **Evidências:** registros de pesquisas de informações no site do Sebrae/AM (peça 25); não atendimento a requerimentos externos (peça 121, p. 18-31).

42.5. **Causas:** omissão da alta gestão do Sebrae/AM em cumprir a LAI.

42.6. **Efeitos:** prejuízo ao exercício do controle social.

42.7. **Responsável:** Aécio Flávio Ferreira da Silva (CPF 009.497.872-72), Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente desde 2015.

42.7.1. **Conduta:** deixar de adotar as medidas visando o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011, contrariando o disposto no art. 2º da referida lei.

42.7.2. **Nexo de causalidade:** a omissão em adotar providências com vistas a conferir publicidade a dados de interesse público configura grave infração a normas constitucionais e legais. Com base nos artigos 22, II, 23 do Estatuto Social do Sebrae/AM c/c artigo 6º do Regimento Interno do Sebrae/AM, cabe à Diretoria Executiva o fiel cumprimento às leis, sendo o Superintendente quem convoca e preside as reuniões da diretoria. Nesse caso, o diretor superintendente está deixando de fazer as gestões necessárias ao cumprimento da LAI.

42.7.3. **Culpabilidade:** não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar o conhecimento potencial da ilicitude em que incorreu. Diante da impossibilidade de se alegar desconhecimento de leis, não se pode presumir a boa-fé do responsável, sendo razoável afirmar que era exigível, do responsável, conduta diversa daquela que ele adotou.

42.8. **Encaminhamentos:** rejeitar as razões de justificativa do Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva, para aplicar-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei Orgânica do TCU.

Da prescrição da pretensão punitiva do TCU

43. Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada, e de que o prazo interrompe-se a partir da data do ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

44. No presente caso, as ocorrências se deram a partir de 2012, sendo as audiências ordenadas no ano passado. Portanto, não houve transcurso do prazo prescricional nem antes da interrupção nem desta até o presente, razão pela qual não há óbice ao prosseguimento deste processo.

CONCLUSÃO

45. O exame das ocorrências descritas na seção 'Exame Técnico' permitiu, a partir da análise das respostas às audiências realizadas, confirmar os achados relatados na inspeção anteriormente realizada (peça 81). Diante disso, conclui-se pela procedência da representação formulada perante

esta corte.

46. Ademais, será proposto o acolhimento das razões de justificativa da Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira quanto ao Achado II.6 do relatório de inspeção (peça 81, p. 18-23) - Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012-2015 (item 0 desta instrução) e o acolhimento parcial, em relação ao Achado II.2 do relatório de inspeção (peça 81, p. 7-10) - Falta de controle de assiduidade dos funcionários (item 0 desta instrução); o acolhimento das razões de justificativa do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha em relação ao Achado II.1 do relatório de inspeção (peça 81, p. 6-7) - Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM (item 0 desta instrução).

47. Em relação aos Srs. José Roberto Tadros, Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha, Aécio Flávio Ferreira da Silva, Mauricio Aucar Seffair e Lamisse Said da Silva Cavalcanti, propõe-se a rejeição de suas razões de justificativa dos achados do relatório de inspeção (peça 81, p. 6-23) analisadas nesta instrução (itens 0 a 0 com subitens), com a consequente aplicação de multas (conforme matriz de responsabilização anexa).

48. Quanto à falta de controle de assiduidade, será proposta, ainda, determinação ao Sebrae/AM para que adote as medidas cabíveis com vistas ao ressarcimento dos danos da entidade em virtude de salários indevidamente pagos ao Sr. David José Nóvoa Tadros (item 12.5).

49. Por fim (itens 0, 0 e 28.7 e 38.8.1), atendendo o item 1.7.1 do Acórdão 5173/2016-TCU-1^a Câmara (peça 88, p. 2), cabe reiterar a proposta dos itens 83.6.1, 83.6.2, 83.7 e 83.9 do relatório de inspeção (peça 81, p. 30-31).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

50. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

50.1. Acolher as razões de justificativa da Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira quanto ao Achado II.6 - irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012-2015 e as do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha em relação ao Achado II.1 do relatório de inspeção - Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM.

50.2. Rejeitar parcialmente as razões de justificativa da Sr^a Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira, em relação ao Achado II.2 do relatório de inspeção - Falta de controle de assiduidade dos funcionários.

50.3. Rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis a seguir:

50.3.1. Sr. José Roberto Tadros, em relação ao Achado II.1 do relatório de inspeção - Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM.

50.3.2. Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, em relação aos Achados II.2 e II.6 do relatório de inspeção - falta de controle de assiduidade dos funcionários e irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015.

50.3.3. Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva, em relação aos seguintes achados do relatório de inspeção: II.1 - Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM, II.2 - Falta de controle de assiduidade dos funcionários, e II.3- indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no *site* da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae.

50.3.4. Sr. Mauricio Aucar Seffair, referente ao Achado II.6 do relatório de inspeção - Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e 2015.

50.3.5. Sr^a Lamisse Said da Silva Cavalcanti, referente ao Achado II.6 do relatório de inspeção - Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012 e

2015.

50.4. Aplicar aos Srs. José Roberto Tadros (CPF 001.844.462-87), membro do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/AM desde 2012 (Presidente desde 2015); Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha (CPF 111.795.702-00), Superintendente do Sebrae/AM de 2011 a 2014; Aécio Flávio Ferreira da Silva (CPF 009.497.872-72), Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente do Sebrae/AM desde 2015; Mauricio Aucar Seffair (CPF 160.285.032-15), Diretor Técnico de 2011 a 2014 e Diretor Administrativo e Financeiro do Sebrae/AM desde 2015; Lamisse Said da Silva Cavalcanti (CPF 335.753.472-04), Diretora Técnica do Sebrae/AM desde 2015 e Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (CPF 513.269.812-34), Superintendente do Sebrae/AM em 2015, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

50.5. Autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

50.6. Determinar ao Sebrae/AM, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, no prazo de 120 dias, providências com vistas a:

50.6.1. Instituição de mecanismos de controles internos, a fim de prevenir a ocorrência de nepotismo na contratação de seus funcionários, visto que o nepotismo ofende a Constituição Federal (art. 37, *caput*), a Súmula Vinculante STF 13 e a Jurisprudência do TCU (Acórdãos 2063/2010-Plenário, rel. Min. José Múcio e 554/2011-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman), informando no relatório de gestão da próxima prestação de contas as medidas adotadas.

50.6.2. Finalização das análises das prestações de contas pendentes, especialmente as dos Convênios 003/2012, 011/2012, 015/2012, 002/2013, 016/2012, 027/2012, 014/2012, 013/2012, 014/2013, 004/2013, 011/2013, 012/2013, 013/2013, adotando as medidas cabíveis em casos de inadimplência, em conformidade com a IN Sebrae 41/2003, informando suas conclusões ao Tribunal nesse prazo.

50.6.3. Ressarcimento dos valores correspondentes aos salários indevidamente pagos ao Sr. David José Nóvoa Tadros, por ausência de contraprestação laboral injustificada, consoante o relatório de inspeção (R\$ 2.101,60 em 31/5/2014 e R\$ 2.060,20 em 30/6/2015), informando a esta Corte acerca do assunto no relatório de gestão da próxima prestação de contas.

50.7. Recomendar ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de aprimorar os controles internos na gestão dos convênios quanto aos seguintes aspectos: descrição suficientemente precisa do objeto a ser executado; caracterização adequada dos interesses recíprocos e convergentes entre o Sebrae/AM e os partícipes; demonstração da pertinência entre a proposta apresentada, os objetivos e diretrizes do programa e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; informações sobre a capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do programa (quando entidade privada sem fins lucrativos); plano de trabalho apresentando descrição bem definida das metas a serem atingidas; plano de trabalho apresentando pormenorizadamente etapas ou fases de execução; juntada de documentos que verifiquem se o conveniente está em mora, inadimplente com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da administração pública federal; juntada de documentos que demonstrem fielmente o que foi executado em relação ao estabelecido no plano de trabalho; comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver.

- 50.8. Cientificar o Ministério Público Federal e o Conselho Regional de Medicina acerca dos fatos consistentes na emissão de atestados médicos em favor do Sr. David José Nóvoa Tadros, a fim de que promovam as apurações e providências de suas alçadas quanto à possível inidoneidade desses documentos, encaminhando-lhes cópia do documento constante na evidência 2, p. 37-42.
- 50.9. Encaminhar ao Sebrae/AM e ao Sebrae Nacional cópia da deliberação que vier a ser prolatada, informando o número do acórdão e destacando que seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.
- 50.10. Determinar à Secex/AM que acompanhe o cumprimento das determinações do item 50.6.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de Representação formulada pelo Ministério Público Federal (MPF) a respeito de irregularidades na gestão do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas (Sebrae/AM), incluindo indícios da prática de nepotismo e de pagamento de contratos sem a correspondente contraprestação.

2. Ressalta-se, desde já, que além do encaminhamento a esta Corte, o *Parquet* instaurou inquéritos civis, cujas cópias foram remetidas ao TCU (peças 7 e 8). Além disso, a presente representação possui teor semelhante à denúncia anônima feita perante o TCU e a outra formulada perante a Procuradoria da República no Amazonas.

3. Após exame preliminar dos fatos narrados na exordial por parte da Secex-AM (peça 9), autorizei a realização de inspeção (peça 11), na qual confirmaram-se grande parte dos indícios apresentados (peça 81), tendo-se apurado os seguintes achados de auditoria:

II.1. Prática de nepotismo em cargos do Sebrae/AM

II.2. Falta de controle de assiduidade dos funcionários

II.3. Indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no site da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae

II.4. Irregularidades nas contratações diretas do Sebrae/AM com o Senar/AM

II.5. Inexistência ou deficiência da fiscalização da execução dos objetos contratados com o Senar/AM

II.6. Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012-2015

4. Dessa sorte, mediante o Acórdão 5.173/2016-TCU-1ª Câmara (peça 88), o TCU determinou a realização de audiência dos responsáveis, nos presentes autos, em relação aos achados II.1, II.2, II.3 e II.6 supra. Em relação aos achados II.4 e II.5, o referido *decisum* determinou respectivamente a realização de audiências e a conversão da representação em TCE, o que está sendo levado a cabo por meio do TC 026.110/2016-4, também sob minha relatoria. Determinou-se, ainda, a oitiva do Sr. David José Nóvoa Tadros para que se manifestasse acerca do achado II.2 supra e ao recebimento de salários sem a respectiva contraprestação laboral.

5. Destarte, foram promovidas nestes autos as seguintes audiências: José Roberto Tadros, membro do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/AM desde 2012 (Presidente em 2015), em relação ao achado II.1 (nepotismo); Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, Superintendente do Sebrae/AM de 2011 a 2014, referente aos achados II.1, II.2 e II.6; Aécio Flávio Ferreira da Silva, Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente do Sebrae/AM em 2015, em relação aos achados II.1, II.2, II.3 e II.6; Mauricio Aucar Seffair, Diretor Técnico de 2011 a 2014 e Diretor Administrativo e Financeiro do Sebrae/AM em 2015, e Lamisse Said da Silva Cavalcanti, Diretora Técnica do Sebrae/AM em 2015, ambos em razão do achado II.6; e Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira, Superintendente do Sebrae/AM em 2015, em relação aos achados II.2 e II.6.

6. Após analisar as justificativas dos responsáveis, a unidade técnica, em pareceres uníssonos, propõe rejeitar as razões de justificativa dos responsáveis, à exceção da manifestação da Sra. Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira quanto aos achados II.6 e II.2 (parcialmente) e do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha em relação ao achado II.1.

7. À exceção da aplicação da multa em relação aos achados II.2 – falta de controle da assiduidade dos empregados – e II.3 – falhas na transparência –, endosso as propostas e análises oferecidas pela unidade técnica, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações complementares.
8. Em relação à prática de nepotismo, referente à contratação do Sr. David José Nóvoa Tadros, filho do Sr. José Roberto Tadros, membro do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/AM desde 2012 (Presidente em 2015), em emprego de provimento em comissão no Sebrae/AM, foram ouvidos em audiência o próprio Sr. José Tadros e os Srs. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, Superintendente do Sebrae/AM de 2011 a 2014, e Aécio Flávio Ferreira da Silva, Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente do Sebrae/AM em 2015.
9. Segundo se depreende dos autos, em 29/5/2013, fora aprovada a criação do cargo ocupado pelo Sr. David, pelo Conselho Deliberativo do Sebrae/AM, consoante proposta efetuada pelo Sr. Aécio Flávio, Diretor Administrativo e Financeiro (peça 127, p. 16). Na sequência, em 3/6/2013, o Sr. David foi contratado, consoante comunicação interna de autoria do Diretor Administrativo-Financeiro (peça 127, p. 18), tendo mantido o vínculo empregatício até 30/10/2015 – data do afastamento das atividades laborais (peça 54, p. 6).
10. As manifestações dos Srs. José Tadros e Aécio Flávio, de conteúdo similar, reafirmam, em síntese, a competência profissional do Sr. David, aduzem que se trata de cargo comissionado, de livre nomeação e pugnam pela não aplicação das regras da Súmula Vinculante 13 do STF ao sistema S.
11. Não se questiona a suposta competência profissional do ex-empregado. O que se discute é o descumprimento por parte do Sebrae/AM dos princípios da moralidade e da impessoalidade, de matiz constitucional, inarredáveis da atuação dos entes do “Sistema S”.
12. Muito embora tenham personalidade jurídica de direito privado e detenham grande autonomia administrativa, é certo que as entidades do “Sistema S” utilizam recursos públicos, o que provoca a sujeição destas a amarras que não recaem sobre as empresas estritamente privadas, consoante registrei no Voto condutor do Acórdão 2.073/2004 - Primeira Câmara. Portanto, os atos oriundos do Sistema ‘S’, incluídos os de contratação de pessoal, estão limitados pelos princípios constitucionais da Administração Pública.
13. Há muito o Tribunal já se debruçou sobre a questão do nepotismo, e mesmo antes da Súmula Vinculante 13, publicada em 2008, o TCU já condenava tal prática, inclusive nas entidades integrantes do sistema “S”, a exemplo do Acórdão 2.305/2007-Plenário. Por diversas ocasiões o TCU chegou a determinar, até mesmo, o desligamento de funcionários contratados irregularmente.
14. Em relação ao presente caso, é de se destacar, ainda, que o referido empregado não cumpriu sequer 44% da jornada ao longo de um ano, segundo apurado pela unidade técnica (peça 81, p. 6).
15. Assim, ante as evidências da atuação do Sr. Aécio, enquanto Diretor Administrativo-Financeiro, e do Sr. José, no âmbito do Conselho, além do benefício irregular ao seu filho, acato a proposta da unidade técnica pela rejeição das justificativas e a aplicação de multa aos Srs. José Tadros e Aécio Flávio em decorrência do achado de auditoria II.1.
16. Já no tocante à atuação do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, Superintendente do Sebrae/AM de 2011 a 2014, adoto a proposta da Secex-AM pelo acolhimento das justificativas, porquanto tenha se comprovado a ausência de participação ativa do responsável no cometimento da ilicitude, diferentemente dos outros dois responsáveis.
17. No que se refere ao achado II.2, falta de controle da assiduidade dos empregados, foram ouvidos os Srs. Aécio Flávio e Nelson Luiz, além da Sra. Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira, Superintendente do Sebrae/AM em 2015. Foram ouvidos, também, por terem permitido, fora das

hipóteses autorizadoras legais, a liberação da obrigação do registro de ponto do Srs. David José Nóvoa Tadros, Adrienne Antony Gonçalves (Assessora do CDE), José Raimundo Normando Mendes (Assessor do CDE) e Paulo Roberto da Silva (Assessor-Chefe de Gabinete do CDE).

18. Conforme informações prestadas pelo Sebrae/AM (peça 45, p. 2), o controle de assiduidade dos funcionários da entidade é feito por meio de relógios de ponto eletrônico, desde 2011, em consonância com a Portaria MTE 1510/2009. A partir da IN Sebrae/AM 2/2011 – que trata da jornada de trabalho e banco de horas –, item 3.7 (peça 51), nota-se que são dispensados do controle de jornada os diretores. Além disso, consoante item 10.2, a adoção de procedimentos diversos ao disposto naquela IN depende de deliberação da Diretoria Executiva.

19. Em relação à dispensa de ponto do Sr. David Tadros, ganha destaque, ainda, a Comunicação Interna 71/2014 (peça 50, p. 37), *in verbis*:

“Em resposta à solicitação encaminhada a esta Diretoria por meio da CI 001/2014 datada 06/05/2014, e mediante a quantidade de atestados médicos apresentados no Setor de Pessoal, informamos que V.Sa. será dispensado do registro de ponto, tendo em vista que sua contratação tem caráter ad nutum, em cargo comissionado do CDE, a fim de assumir função de confiança para realização de assessoramento.”

20. Em sua defesa, o Sr. Aécio asseverou (peça 124) que a adoção de medida diversa da IN Sebrae/AM 2/2011, para alguns funcionários, assessores do Conselho Deliberativo Estadual (CDE), se deu por decisão da Diretoria Executiva por orientação da Presidência do referido colegiado, em razão de peculiaridades do funcionamento desse colegiado (horários de reuniões e serviços de natureza extraordinária).

21. O Sr. Nelson, por sua vez, em relação ao achado II.2, relata dificuldade em obtenção de documentos junto ao Sebrae/AM, visto que os sucessivos pedidos (peças 121 e 122) que fez lhe foram eventualmente negados (peça 121, p. 29-31), tendo requerido que o TCU expedisse determinação ao Sebrae/AM a fim de que concedesse ao requerente acesso aos autos relativos aos fatos objetos da audiência que recebeu (peça 121, 1-8).

22. A seu turno, a Sra. Andressa assevera, em síntese, que não era atribuição do seu cargo permitir ou não a liberação da obrigação do registro de ponto, já que o controle da assiduidade dos empregados competia à gerência de gestão de pessoal. Adicionalmente, registra que a Sra. Adrienne Antony Gonçalves teria sido admitida em momento posterior ao término do seu vínculo funcional junto ao Sebrae/AM.

23. Com as devidas vênias, deixo de acolher a proposta aventada pela unidade técnica no sentido de rejeitar as justificativas dos responsáveis, sendo parcialmente em relação à Sra. Andressa Henrich.

24. Todos os três responsáveis foram ouvidos em razão de ocuparem o cargo de Superintendente da unidade nos respectivos períodos, de elevada hierarquia na entidade, do qual inegavelmente espera-se diligente supervisão da atuação organizacional.

25. Não obstante, não se pode afastar a autonomia da entidade para regulamentar internamente a possibilidade de dispensa do registro de frequência, até mesmo considerando o disposto no inciso II do art. 62 da CLT, ou para autorizar que a Diretoria-Executiva delibere a respeito de situações excepcionais. Em qualquer caso, é necessário que sejam instituídos mecanismos de monitoramento da produtividade dos empregados, sobretudo referente aos empregados dispensados do controle de ponto.

26. Ainda que se superasse tal questão, não há nos autos elementos que elucidem a completa cadeia de responsabilidades pela dispensa de ponto dos referidos empregados do Sebrae/AM, o que impediria, a meu ver, a responsabilização tão-somente da autoridade máxima da instituição.

27. Dessa sorte, acato as justificativas dos Srs. Aécio Flávio e Nelson Luiz e da Sra. Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira quanto ao achado II.2, sem prejuízo de acrescer à proposta da unidade técnica determinação para que o Sebrae/AM institua mecanismos de controles internos, a fim de monitorar e registrar a prestação de serviços de empregados que excepcionalmente houverem sido dispensados do controle de ponto.
28. Deixo de acolher também a proposta de aplicação de multa ao Sr. Aécio Flávio em relação ao achado II.3 - indisponibilidade de informações básicas do Sebrae/AM para consulta pública na Internet no site da entidade e ausência de procedimentos de acesso a informações ao público interno e externo do Sebrae.
29. Se, por um lado, a entidade deve seguir o princípio constitucional da publicidade, não resta clara sua sujeição à regulamentação contida na Lei de Acesso à Informação – LAI, a qual foi tomada como critério para os procedimentos de auditoria empreendidos pela equipe da Secex-AM.
30. Seria bastante louvável que o Sebrae, seja a unidade regional do Amazonas, seja em âmbito nacional, adotasse os preceitos da LAI. No entanto, entendo que não há força normativa suficiente para aplicação de multa em relação ao seu não cumprimento.
31. Assim, com vênias por dissentir da unidade técnica, acolho as justificativas apresentadas pelo Sr. Aécio Flávio em relação ao achado II.3.
32. Já em relação ao achado II.6, irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM entre 2012-2015, foram ouvidos os responsáveis a seguir, cada qual em relação a um grupo de avenças: Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, Superintendente do Sebrae/AM de 2011 a 2014; Aécio Flávio Ferreira da Silva, Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente do Sebrae/AM em 2015; Mauricio Aucar Seffair, Diretor Técnico de 2011 a 2014 e Diretor Administrativo e Financeiro do Sebrae/AM em 2015; Lamisse Said da Silva Cavalcanti, Diretora Técnica do Sebrae/AM em 2015; e Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira, Superintendente do Sebrae/AM em 2015.
33. Após análise de 33 convênios pela equipe de auditoria (peça 81, p. 18-24 e 30), foram identificadas falhas no controle dos convênios, notadamente quanto à quantidade reduzida de chamamentos públicos, pareceres jurídicos pró-forma (1/2013, 1/2015, 2/2012, 2/2013, 2/2014, 2/2015, 3/2012, 3/2014, 4/2013, 4/2014, 4/2015, 5/2013, 6/2012, 8/2013, 9/2013, 10/2013, 11/2012, 11/2013, 12/2012, 12/2013, 13/2012, 13/2013, 14/2012, 14/2013, 15/2012, 16/2012, 16/2013, 17/2012, 19/2012, 21/2012, 21/2013, 27/2012 e 33/2012), ausência de relatórios de acompanhamento, mora na análise da prestação de contas (002/2014; 016/2012; 008/2013; 027/2012; 010/2013; 014/2012; 013/2012; 011/2012; 014/2013; 005/2013; 002/2013; 004/2013; 033/2012; 003/2012; 016/2013; 011/2013; 015/2012; 013/2013; 012/2013), além da conduta omissiva na adoção de sanções ante a omissão no dever de prestar contas. Muitos convênios não tiveram sequer a prestação de contas analisada, sendo que o próprio Sebrae/AM (peça 45, p. 8 - Carta 043/2016-DIREX) justifica-se pela ausência de quadro de pessoal para atender em tempo hábil a cobrança de prestação de contas e sua análise.
34. Ademais, a equipe de auditoria evidenciou que são frequentes os acordos celebrados com entidades que compõem a instância de governança da entidade, mencionando como exemplo a celebração, entre 2012 e 2015, de dezesseis convênios com a Fecomercio (total de R\$ 1.652.888,70), entidade cujo representante ocupava assento no Conselho Deliberativo do Sebrae/AM.
35. Em suas justificativas, o Sr. Nelson Vieira (peça 122, p. 7-18 e 25-35) reiterou a narrativa registrada no item 21 supra, a qual não o socorre. Eventual dificuldade de obtenção de documentos junto ao Sebrae por parte do responsável deveria ser solucionada no âmbito judicial, utilizando-se de remédio próprio, manejado pelo responsável.

36. As manifestações do Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva (peça 124), da Sra. Lamisse Said da Silva Cavalcanti (peça 125) e do Sr. Maurício Aucar Seffair (peça 126), de semelhante teor, contextualizam a situação da gestão convenial no âmbito da entidade. Aduzem que as visitas fiscais ocorrem quando necessárias, no caso de possíveis irregularidades apontadas na execução do objeto conveniado. Asseveram que, desde que foi adotado pelo Sebrae/AM o Sistema Prestecontas, o monitoramento dos convênios passou a ocorrer via sistema. Justificam a ausência de alguns relatórios, mencionando que alguns parceiros não apresentaram os documentos complementares da prestação de contas, sendo que os casos teriam sido encaminhados ao setor jurídico para as medidas legais cabíveis.
37. Os responsáveis mencionam, também, que apesar de existirem alguns relatórios pouco detalhados no que diz respeito à execução do convênio, constariam nos autos evidências capazes de demonstrar a boa e regular execução dos objetos conveniados.
38. Registram, ainda, consoante Carta Direx 43/2016, que, em virtude do reduzido quadro de pessoal qualificado para atender em tempo hábil os prazos constantes da IN 41, alguns procedimentos previstos realmente deixaram de ser executados dentro do prazo estabelecido.
39. Por fim, na defesa do Sr. Aécio, transcreveu-se o item 7.1 da IN Sebrae/AM 43/2013, que, ao regulamentar os convênios no âmbito da entidade, impõe ao gestor desses ajustes (empregado designado) obrigações e atribuições para o desempenho da fiscalização, sob supervisão do gerente da unidade.
40. Perfilho-me às propostas e análises da unidade técnica, as quais incorporo às minhas razões de decidir, pela rejeição integral das justificativas apresentadas pelos quatro responsáveis.
41. Foram evidenciadas deficiências graves e sistêmicas nos controles internos do Sebrae/AM, possibilitando repasses de recursos públicos sem efetiva fiscalização acerca de sua boa e regular aplicação.
42. Os relatos produzidos à época da inspeção (peça 81) dão conta de reiterados descumprimentos ao normativo do próprio Sebrae.
43. As alegações de realização de fiscalização e acompanhamento da execução pelo sistema são fragilizadas em face da deficiência da estrutura de fiscalização reconhecida pelo Sebrae/AM. Ainda que o sistema possibilite algum nível de automatização, não fica dispensada a atuação humana no sentido de efetivamente verificar, por exemplo, a qualidade do plano de trabalho e respectivas metas ou até mesmo conferir o efetivo adimplemento das obrigações pactuadas.
44. Nesse sentido, não é demais lembrar que o dimensionamento do quadro de pessoal é responsabilidade do próprio Sebrae, de sorte que sua eventual deficiência não pode servir de pretexto para a perpetuação de irregularidades.
45. A seu turno, a Sra. Andressa de Oliveira, em síntese, argumentou (peça 123) que, em relação aos três convênios objeto da audiência promovida (Convênios 001, 002 e 004/2015), a celebração teria obedecido as regras aplicáveis. Além disso, a responsabilidade primária pelo acompanhamento das respectivas execuções seria das gerências respectivas, a quem cabia a validação dos relatórios físicos parciais enviados pelo partícipe. Por fim, registra que, ao tempo do encaminhamento da primeira parcela de cronograma de desembolso do Convênio 001/2015, já não ocupava mais o cargo de Superintendente da entidade.
46. A este respeito, endosso a proposta da unidade técnica pelo acatamento das justificativas prestadas pela Sra. Andressa, em razão do fato de já não mais ocupar o posto à época em que surgiu a oportunidade de atuação do Sebrae/AM quanto aos convênios mencionados, além do lapso temporal em que ficou à frente da entidade (prazo inferior a um ano), o que reduz sua responsabilidade quanto à omissão na supervisão da aplicação dos procedimentos previstos na IN.

47. Portanto, em relação ao achado II.6, acato as justificativas da Sra. Andressa e rejeito as manifestações do Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva (peça 124), da Sra. Lamisse Said da Silva Cavalcanti (peça 125) e do Sr. Maurício Aucar Seffair.

48. Ainda quanto ao achado II.6, trago a lume a tabela 4 do relatório de fiscalização da peça 81, em que se listaram os convênios do Sebrae/AM com entidades cujo representante possui assento no seu Conselho Deliberativo – CDE:

| Convênio | Data da Celebração | Objeto | Conveniente | Fim da vigência | Valor repassado pelo Sebrae/AM (R\$) |
|-----------------|---------------------------|--|--------------------|------------------------|---|
| 002/2012 | 8/3/2012 | Projeto Revitalização das Associações Comerciais e Empresariais à FACEA, Eva e Tonantins. | Facea | 7/3/2013 | 162.100,00 |
| 013/2012 | 24/4/2012 | “Pesquisa Conjuntural Varejista de Manaus”. | Fecomércio | 28/12/2014 | 164.940,00 |
| 014/2012 | 24/4/2012 | “Pesquisa de Intenção e Confiança de Compra do Consumidor de Manaus”. | Fecomércio | 22/9/2014 | 184.454,40 |
| 015/2012 | 24/4/2012 | Pesquisa sobre o “Comportamento do Turista na área metropolitana da cidade de Manaus”. | Fecomércio | 20/9/2014 | 123.000,00 |
| 016/2012 | 24/4/2012 | Pesquisa sobre “Certificação Digital, Certificado de origem, Seleção e Treinamento de mão de obra especializada, tecnologias para pesquisa de campo”. | Fecomércio | 31/8/2014 | 152.000,00 |
| 027/2012 | 27/7/2012 | Concessão de patrocínio referente a “Revista FIEAM notícias”. | Fieam | 17/1/2014 | 120.000,00 |
| 002/2013 | 21/2/2013 | Programa Conselheiro Master. | IEL | 19/8/2014 | 189.000,00 |
| 003/2013 | 22/3/2013 | Mobilização de Micro e Pequenas Empresas de Itacoatiara e a disseminação da cultura da inovação. | IEL | 12/9/2014 | 45.800,00 |
| 004/2013 | 27/3/2013 | Promover atendimento com suporte tecnológico aos micro, pequenos e médios empresários com necessidades de melhorias dos seus processos de gestão, através do Projeto de Manutenção da Rede de Tecnologia do Amazonas RETEC/AM. | IEL | 17/11/2014 | 180.000,00 |
| 005/2013 | 29/4/2013 | Manutenção e operacionalização dos telecentros PACE - Ponto de Atendimento a Comunidade Empresarial das Associações Comerciais e Empresariais. | Facea | 2/7/2014 | 155.680,00 |

| Convênio | Data da Celebração | Objeto | Conveniente | Fim da vigência | Valor repassado pelo Sebrae/AM (R\$) |
|----------|--------------------|--|-------------|-----------------|--------------------------------------|
| 010/2013 | 13/6/2013 | Apoiar a FIEAM no Prêmio Qualidade Amazonas 2013. | Fieam | 7/1/2015 | 100.005,00 |
| 011/2013 | 17/7/2013 | “Pesquisa sobre o Comportamento do Turista na área metropolitana na cidade de Manaus”. | Fecomércio | 9/11/2014 | 86.100,04 |
| 012/2013 | 17/07/2013 | Projeto “EQUIFAX - Certificação Digital, Certificação de Origem e Tecnologias para Pesquisa de Campo”. | Fecomércio | 22/11/2014 | 87.666,66 |
| 013/2013 | 17/07/2013 | Gerar um indicador das expectativas dos consumidores em relação ao seu consumo futuro procurando antecipar as variações do nível de atividade econômica. | Fecomércio | 22/11/2014 | 107.598,40 |
| 014/2013 | 17/07/2013 | Produzir indicadores para acompanhar e avaliar o desempenho do comércio varejista nas regiões metropolitanas de Manaus. | Fecomércio | 22/11/2014 | 153.944,00 |
| 016/2013 | 14/08/2013 | Apoiar, manter suporte técnico, administrativo e financeiro para a continuidade e ampliação das ações realizadas pelo Projeto Empreender. | Facea | 07/07/2014 | 216.000,00 |
| 006/2014 | 23/09/2014 | Projeto Sondagem Conjuntural do Comércio Varejista de Manaus. | Fecomércio | 21/05/2015 | 48.107,50 |
| 007/2014 | 23/09/2014 | Pesquisa de Intenção de Compra e Confiança do Consumidor de Manaus - ICC. | Fecomércio | 20/02/2015 | 33.624,50 |
| 008/2014 | 23/09/2014 | Reestruturação do Perfil Operacional Básico da Fecomércio. | Fecomércio | 20/02/2015 | 27.708,33 |
| 009/2014 | 23/09/2014 | Projeto “Comportamento do Turista na Cidade de Manaus”. | Fecomércio | 20/02/2015 | 29.906,26 |
| 010/2014 | 21/10/2014 | Apoiar a FIEAM no Programa Qualidade Amazonas - PQA 2014. | Fieam | 16/07/2015 | 100.100,00 |
| 001/2015 | 17/03/2015 | Projeto Sondagem Conjuntural do Comercio Varejista de Manaus. | Fecomércio | 11/12/2015 | 147.383,12 |
| 002/2015 | 17/03/2015 | Pesquisa sobre o Comportamento do Turismo na Cidade de Manaus. | Fecomércio | 11/12/2015 | 117.618,13 |
| 003/2015 | 17/03/2015 | “Programa de Reestruturação | Fecomércio | 11/12/2015 | 87.964,85 |

| Convênio | Data da Celebração | Objeto | Conveniente | Fim da vigência | Valor repassado pelo Sebrae/AM (R\$) |
|--------------|--------------------|--|-------------|-----------------|--------------------------------------|
| | | Operacional Básico”. | | | |
| 004/2015 | 17/03/2015 | Pesquisa de Intenção de Compras e Confiança do Consumidor de Manaus. | Fecomércio | 11/12/2015 | 100.872,51 |
| TOTAL | | | | | 2.921.573,70 |

49. Tendo em vista a materialidade detalhada acima, os riscos inerentes a tais avenças, as fragilidades detectadas pela unidade instrutiva quanto aos controles da unidade jurisdicionada, inclusive quanto à análise das prestações de contas, e a possibilidade da ocorrência de dano ao erário, considero oportuno determinar à Secex-AM que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização no Sebrae/AM com objetivo de verificar o efetivo alcance dos objetos de tais convênios, bem como as medidas adotadas pelo Sebrae/AM a respeito.

50. Além das audiências relatadas acima, foi promovida a oitiva do Sr. David Tadros (peça 90) em relação ao achado II.2 do relatório de inspeção, cuja resposta em nada socorre o ex-empregado.

51. Da avaliação empreendida pela CGU (peça 50, p. 37-42), observa-se que o empregado apresentou 131 atestados no período de 13/6/2013 a 14/5/2014, sendo que em 9/5/2014 passou a ser dispensado do controle de ponto.

52. Do relatório da CGU (peça 50, p. 42), é possível perceber, ainda, que o Sr. David ocupava outro cargo na Câmara Municipal de Manaus:

*Ainda quanto ao efetivo exercício da função comissionada por D.J.N.T, verifica-se que o mesmo exerce **outra função comissionada na Câmara Municipal de Manaus desde 01/02/2013, ou seja, anteriormente a sua contratação pelo Sebrae-AM, até a presente data.***

*Em análise da Folha de Pagamento publicada no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Manaus, observa-se que D.J.N.T **vem recebendo sua remuneração como comissionado sem qualquer desconto de faltas.** Assim, conclui-se que o mesmo vem exercendo assiduamente suas atividades na Câmara Municipal de Manaus, como Assessor Legislativo, apesar dos afastamentos por motivo de saúde, justificados pelo D.J.N.T apresentados ao Sebrae por meio de atestados médicos. (grifou-se)*

53. A meu ver, tal elemento não é suficiente para se concluir pela assiduidade na Câmara Municipal de Manaus e, ao mesmo tempo, inassiduidade no Sebrae/AM, até porque as faltas justificadas, a exemplo daquelas justificadas por atestado médico, não geram descontos na folha de pagamento.

54. No entanto, após diligência efetuada pela Secex-AM junto à Câmara Municipal (peça 55), obtiveram-se as folhas de ponto do referido servidor de junho de 2013 a junho de 2015, de onde pode-se perceber a jornada cumprida, em geral, das 8 às 14hs. Em primeiro lugar, noto o registro de ‘ponto britânico’, com horários praticamente uniformes em todo o período. Em segundo, não há qualquer registro de afastamentos como férias, recesso legislativo, tão somente feriados e pontos facultativos.

55. Não há, tampouco, qualquer registro de afastamento do servidor em virtude de licenças médicas. A título de exemplo, observa-se que o servidor apresentara atestado médico junto ao Sebrae/AM afastando-se de 16 a 29/6/2015 (peça 50, p. 41). Por outro lado, dos registros fornecidos

pela Câmara Municipal, não se observa qualquer interrupção contratual no referido período (peça 55, p. 30).

56. Não obstante, o expediente que encaminhou tais dados à Secex-AM ressalta que das referidas folhas “não constam afastamentos legais” (peça 55, p. 2), de sorte que pairam dúvidas quanto à efetividade do controle de frequência realizado pela Câmara e, por conseguinte, quanto à veracidade dos registros acostados aos autos.

57. Em outro giro, soma-se a tal contexto o fato do ex-empregado, que já laborava das 8 às 14 hs, ser contratado, dentro de um contexto de nepotismo, para outro vínculo de 44 horas semanais (ou 220 horas mensais), como se depreende de seu contrato de trabalho (peça 54, p. 5).

58. Em relação à materialidade, a unidade técnica calcula a monta de R\$ 4.161,80 em valores históricos (R\$ 2.101,60 em 31/5/2014 e R\$ 2.060,20 em 30/6/2015), tomando por base os períodos em que houve afastamento para o dia integral (32 dias – 10 atestados). Com efeito, considerando que as citações realizadas no âmbito do TC 026.110/2016-4 já foram realizadas, a unidade entende que não seria conveniente incluir o Sr. David Tadros naqueles autos, e propõe, por economia processual, determinar que o referido ressarcimento seja realizado pelo próprio Sebrae/AM.

59. A este respeito, dirijo do encaminhamento aventado pela unidade técnica, no sentido de determinar ao Sebrae/AM que proceda ao ressarcimento “dos valores correspondentes aos salários indevidamente pagos ao Sr. David José Nóvoa Tadros, por ausência de contraprestação laboral injustificada, consoante o relatório de inspeção (R\$ 2.101,60 em 31/5/2014 e R\$ 2.060,20 em 30/6/2015)”. No mesmo sentido, dirijo da proposta de encaminhar o caso ao Ministério Público Federal e o Conselho Regional de Medicina do Amazonas, tendo em vista a possibilidade de inidoneidade dos atestados.

60. Entendo que não se poderia, desde já, emitir juízo acerca dos atestados, dada a aparente ausência de confiabilidade dos dados quanto à frequência do Sr. David junto à Câmara Municipal de Palmas, os quais estão sendo utilizados como principal fundamento para se questionar a idoneidade dos atestados.

61. Por fim, acolho com ajustes de forma as propostas exaradas pela unidade técnica no sentido de adotar medidas tendentes a aprimorar os controles internos da unidade, além de concluir as análises das prestações de contas de um subconjunto dos convênios celebrados. Em relação às melhorias nos controles internos, entendo que trata-se de obrigação do gestor, pelo que proponho a expedição de determinações, ao invés de recomendações.

62. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 898/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.860/2014-3.
2. Grupo II – Classe VII - Assunto: Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira (513.269.812-34); Antonio Carlos da Silva (002.008.322-04); Aécio Flávio Ferreira da Silva (009.497.872-72); Aécio Flávio Ferreira da Silva Filho (508.008.502-97); Clodoaldo Martins de Oliveira Júnior (215.613.948-23); David José Nóvoa Tadros (474.199.542-91); José Roberto Tadros (001.844.462-87); Lamisse Said da Silva Cavalcanti (335.753.472-04); Mauricio Aucar Seffair (160.285.032-15); Muni Lourenço Silva Júnior (405.480.662-72); Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha (111.795.702-00); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar/AM (04.262.769/0001-39).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SECEX-AM).
8. Representação legal:
 - 8.1. Bruno Vieira da Rocha Barbirato (6975/OAB-AM) e outros, representando Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha.
 - 8.2. Igor de Mendonca Campos (766/OAB-AM) e outros, representando Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira.
 - 8.3. Luiz Carlos Braga de Figueiredo (16010/OAB-DF) e outros, representando Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação do Ministério Público Federal (MPF), referente a diversas irregularidades na gestão do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Amazonas (Sebrae/AM), incluindo nepotismo e pagamento de contratos sem a respectiva contraprestação,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa da Sra. Andressa Heinrich Barbosa de Oliveira quanto aos achados II.2 e II.6 do relatório de inspeção à peça 81 destes autos, do Sr. Aécio Flávio em relação aos achados II.2 e II.3 e do Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira Rocha em relação aos achados II.1 e II.2 do relatório de inspeção;

9.2. rejeitar as razões de justificativa dos seguintes responsáveis:

9.2.1. Sr. José Roberto Tadros, em relação ao Achado II.1 do relatório de inspeção - prática de nepotismo;

9.2.2. Sr. Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha, em relação ao Achado II.6 do relatório de inspeção - irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM;

9.2.3. Sr. Aécio Flávio Ferreira da Silva, em relação aos achados II.1 e II.6 do relatório de inspeção;

9.2.4. Sr. Mauricio Aucar Seffair, referente ao Achado II.6 do relatório de inspeção - irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM;

9.2.5. Sra. Lamisse Said da Silva Cavalcanti, referente ao Achado II.6 do relatório de inspeção - Irregularidades nos instrumentos de controle dos convênios firmados pelo Sebrae/AM;

9.3. aplicar aos Srs. José Roberto Tadros (CPF 001.844.462-87), membro do Conselho Deliberativo Estadual do Sebrae/AM; Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha (CPF 111.795.702-00), Superintendente do Sebrae/AM de 2011 a 2014; Aécio Flávio Ferreira da Silva (CPF 009.497.872-72),

Diretor Administrativo e Financeiro de 2011 a 2015 e Superintendente do Sebrae/AM em 2015; Mauricio Aucar Seffair (CPF 160.285.032-15), Diretor Técnico de 2011 a 2014 e Diretor Administrativo e Financeiro do Sebrae/AM em 2015; Sra. Lammise Said da Silva Cavalcanti (CPF 335.753.472-04), Diretora Técnica do Sebrae/AM em 2015, individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

| Responsável (is) | Valor (R\$) |
|-----------------------------------|--------------------|
| José Roberto Tadros | 30.000,00 |
| Nelson Luiz Gomes Vieira da Rocha | 10.000,00 |
| Aécio Flávio Ferreira da Silva | 25.000,00 |
| Mauricio Aucar Seffair | 10.000,00 |
| Lammise Said da Silva Cavalcanti | 10.000,00 |

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das multas, caso não atendidas as notificações;

9.5. determinar ao Sebrae/AM, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, no prazo de cento e oitenta dias, providências com vistas a(o):

9.5.1. instituição de mecanismos de controles internos, a fim de prevenir a ocorrência de nepotismo na contratação de seus funcionários, visto que tal prática ofende a Constituição Federal (art. 37, *caput*), a Súmula Vinculante STF 13 e a Jurisprudência do TCU (a exemplo dos Acórdãos 2063/2010-Plenário, rel. Min. José Múcio, e 554/2011-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman), informando as medidas adotadas no relatório de gestão da próxima prestação de contas;

9.5.2. conclusão das análises das prestações de contas pendentes, especialmente as dos Convênios 003/2012, 011/2012, 015/2012, 002/2013, 016/2012, 027/2012, 014/2012, 013/2012, 014/2013, 004/2013, 011/2013, 012/2013, 013/2013, caso ainda não tenham sido finalizadas, adotando as medidas cabíveis em casos de inadimplência, em conformidade com a IN Sebrae 41/2003, informando suas conclusões ao Tribunal;

9.5.3. instituição de mecanismos de controles internos, a fim de monitorar e registrar a prestação de serviços de empregados que excepcionalmente houverem sido dispensados do controle de ponto;

9.5.4. aprimoramento dos controles internos na gestão dos convênios, avaliando a conveniência e a oportunidade de se incluírem os seguintes aspectos: descrição suficientemente precisa do objeto a ser executado; caracterização adequada dos interesses recíprocos e convergentes entre o Sebrae/AM e os partícipes; demonstração da pertinência entre a proposta apresentada, os objetivos e diretrizes do programa e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; informações sobre a capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do programa (quando entidade privada sem fins lucrativos); plano de trabalho apresentando descrição bem definida das metas a serem atingidas; plano de trabalho apresentando pormenorizadamente etapas ou fases de execução; juntada de documentos que verifiquem se o conveniente está em mora, inadimplente com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da administração pública federal; juntada de documentos que demonstrem fielmente o que foi executado

em relação ao estabelecido no plano de trabalho; comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão ao Sebrae/AM, ao MPF e ao Sebrae Nacional; e

9.7. determinar à Secex/AM que acompanhe o cumprimento das determinações proferidas neste acórdão e que avalie a conveniência e a oportunidade de realizar fiscalização no Sebrae/AM com objetivo de verificar o efetivo alcance dos objetos dos convênios listados na tabela 4 da peça 81 destes autos – relatório de fiscalização, bem como as medidas adotadas pelo Sebrae/AM.

10. Ata n° 14/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/4/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0898-14/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Aroldo Cedraz e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral