

GRUPO tagGrupo – CLASSE VI – tagColegiado
TC 003.742/2017-2

Natureza: Representação.

Entidade: Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ).

Responsáveis: Eduardo Diniz França Santana (561.263.791-87); Flavio Costa da Silva (077.440.747-69); Júlio Cesar Gomes Pedro (932.821.847-00); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20).

Representação legal: Saulo Alexandre Moraes e Sá (OAB/RJ 135.191), Paulo Roberto Camilo de Freitas (OAB/RJ 179.264) e outros, representando Marcelo José Salles de Almeida; Felipe Teixeira Vieira (OAB/DF 31718) e Claudio Renato do Canto Farag (OAB/DF 14.005), representando Júlio Cesar Gomes Pedro; Camila Machado Silva (OAB/RJ 190119), Vinicius Casqueiro Lemos (OAB/RJ 23460) e outros, representando Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. SENAC/RJ. IRREGULARIDADES DIVERSAS. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS. DILIGÊNCIAS E OITIVA DA UNIDADE JURISDICIONADA. AFASTAMENTO DA MAIOR PARTE DAS IRREGULARIDADES, EXCETO QUANTO À DISTRIBUIÇÃO IRREGULAR DE RECURSOS FINANCEIROS A TÍTULO DE PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS. FALHAS FORMAIS. REVELIA DE DOIS RESPONSÁVEIS. ACATAMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE TRÊS RESPONSÁVEIS COM APROVEITAMENTO A EX-GESTOR REVEL NO PROCESSO. RESPONSÁVEL, CONDUTA E DANO CARACTERIZADOS. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CIÊNCIAS.

Relatório

Transcrevo, com os necessários ajustes de forma, a instrução elaborada pela Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho), quando da análise das razões de justificativa dos responsáveis¹, que contou com a anuência dos titulares da subunidade e da unidade²:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo apartado, constituído em cumprimento a despacho do Relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, exarado no processo 020.456/2016-6 (cópia à peça 48), o qual trata de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca de diversas irregularidades na gestão da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ), na Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ) e na Federação do Comércio no Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), que formam o Sistema Fecomércio/RJ, presidido à época pelo Sr. Orlando Santos Diniz. Nestes autos são tratadas as

¹ Peça 229.

² Peças 230-231.

irregularidades apontadas nos subitens 1.2.4, 1.2.5, 1.2.20, 1.2.22, 1.2.23, 1.2.24, 1.2.25, 1.2.26 e 1.2.27 da mencionada Representação quais sejam:

- ‘1.2.4 Concessão de bolsas de estudo às Polícias Militar e Civil do Estado do Rio de Janeiro;
- 1.2.5 Atestação do cumprimento do Programa Senac de Gratuidade nos exercícios de 2012 e 2013;
- 1.2.20 Controle sobre os equipamentos em estoque;
- 1.2.22 Criação do cargo de Diretor-Geral do Senac/RJ em desacordo com o regulamento da entidade;
- 1.2.23 Caixa das entidades que compõem o Sistema Fecomércio;
- 1.2.24 Remuneração variável;
- 1.2.25 Cota de contratação de empregado portador de deficiência;
- 1.2.26 Cessão de empregados, com ônus para o Senac/RJ, para órgãos do Governo Estadual e da Prefeitura do Rio de Janeiro; e
- 1.2.27 Empregados do Senac/RJ sem evidência de atividade laboral.’

HISTÓRICO

2. Instruções anteriores às peças 25, 107, 127, 165, 229 e 252. Em parecer à peça 166, a Subunidade manifestou-se parcialmente de acordo com a instrução à peça 165, tendo formulado a seguinte proposta de encaminhamento, ratificada pelo Titular da Unidade à peça 167:

‘29.1. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, seja realizada audiência do Sr. Orlando Santos Diniz, Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para as seguintes irregularidades:

29.1.1. com referência ao Edital de Licitação 562.604/2013 na modalidade Pregão Eletrônico para registro de preços: ausência de solicitação formal da compra pelos setores competentes, com definição, quantitativo e estimativa de valor do objeto, contrariando o artigo 13 da Resolução Senac 958/2012;

29.1.2. com referência ao Termo de Registro de Preços 562.604/2013 e ao Pedido de Compra 20.017/2014, segundo registrado em Relatório de Auditoria do Conselho Fiscal do Senac elaborado no período de 4/1 a 5/2/2016, tendo como base o período de setembro/2014 a outubro/2015:

29.1.2.1. existência de 158 *switches* em estoque e sem utilização por mais de dois anos após a aquisição, representando desperdício estimado em mais de 1,8 milhões;

29.1.2.2. aquisição de mais 18 *switches* no montante de R\$ 35.298,00, conforme processo 572.901/2014 – Aquisição Kit Cisco, homologado em 8/1/2015, mesmo sendo os itens adquiridos do mesmo fabricante e de modelo similar aos existentes em estoque;

29.1.3. Pedido de Compra 20.017/2014, de 9/1/2014, feito no valor total licitado apenas vinte dias após a assinatura do Termo de Registro de Preços 562.604/2013 em 20/12/2013, e para entrega no mesmo endereço – sede do Senac/ARRJ, contrariamente ao disposto no item 2.2 do Edital de Licitação 562.604/2013 e no item 1.1 do Termo de Registro de Preços;

29.1.4. documento fiscal Danfe 000.000.016, série 1, da Vertotech Comunicações Ltda. no valor de R\$ 6.740.000,00 emitido em 28/12/2013, dezessete dias antes do respectivo Pedido de Compra 20.017, de 9/1/2014;

29.1.5. Ausência de comprovantes de recebimento do material relacionado no Pedido de Compra 20.017/2014, contrariamente ao disposto nos itens 11.1.1 e 12.1 do Termo de Registro de Preços 562.604/2013;

29.1.6. inconsistências nos dados constantes dos Relatórios de Gestão de 2013, 2014 e 2015 relativamente ao Programa Senac de Gratuidade, quando cotejados com as informações trazidas aos autos pelo Ofício AR/AN/Senac 66/2018, de 9/4/2018 (peça 148), e pelo documento à peça 116, p. 5, subscrito pelos bastante procuradores Marinho & Valim Advogados, em resposta ao Ofício 1.600/2017-TCU-Secex/RJ, com repercussão no atingimento das metas, quais sejam:

29.1.6.1. o Relatório de Gestão de 2013 (peça 3 do TC-026.995/2014-0 – Prestação de Contas de 2013 do Senac/ARRJ) informa carga horária planejada de 15.073.755 h e realizada de 14.258.317 h, inferior à meta estabelecida (item 2.2 do Relatório de Gestão, Quadro A.s.3) O documento encaminhado pelos bastante Procuradores Marinho & Valim Advogados, datado de 30/6/2017, encaminhado em resposta ao Ofício 1.600/2017-TCU-Secex/RJ, informa a meta de carga horária de 16.995.145 h (considerando o valor de aquisição de *switches* – R\$ 6.740.000,00, Termo de Registro de Preços 562.604/2013), ou de 17.098.932 h (sem o valor de aquisição de *switches*), e a carga horária realizada de 19.299.146 h, superior à meta estabelecida (peça 116, p. 5). O Ofício AR/AN/Senac 66/2018, de 9/4/2018, encaminhado em resposta ao Ofício 604/2018-TCU-Secex/RJ (peça 148), informa que a carga horária realizada de 19.299.146 deveria ser deduzida de 5.103.982 h, passando, portanto, para 14.195.164h, inferior à meta estabelecida no Relatório de Gestão;

29.1.6.2. o Relatório de Gestão de 2014 (peça 61) registra no item 2.3 – Informações sobre Outros Resultados de Gestão, Quadro A.2.3 – Metas Corporativas, carga horária planejada de 15.544.200 h e realizada de 17.882.645 h, superior à meta estabelecida (peça 61, p. 103). O Ofício AR/AN/Senac 66/2018, de 9/4/2018, encaminhado em resposta ao Ofício 604/2018-TCU-Secex/RJ (peça 148), informa que a carga horária de 2014 deve ser ajustada para menos em 2.725.639 h, resultando em 15.157.006 h, inferior portanto à meta estabelecida no Relatório de Gestão;

29.1.6.3. o Relatório de Gestão de 2015 (peça 62) registra no item 2.5 – Apresentação da Análise de Indicadores de Desempenho, Quadro A.2.5 – Indicadores Corporativos, carga horária planejada de 23.924.648 h e realizada de 25.993.972 h, superior portanto à meta estabelecida (peça 62, p. 145). O Ofício AR/AN/Senac 66/2018 de 9/4/2018, encaminhado em resposta ao Ofício 604/2018-TCU-Secex/RJ (peça 148), informa que, conforme solicitação dirigida ao Departamento Nacional em 18/8/2014, e acatada por aquele Departamento no fechamento do exercício de 2015, foram abatidos da carga horária realizada em 2015 os valores a maior relativos às cargas horárias dos exercícios de 2013 (5.103.982 h) e 2014 (2.725.639 h), resultando no valor de 18.164.351 h, inferior à meta estabelecida no Relatório de Gestão;

29.1.7. divergência de quantitativos entre o número de estudantes beneficiários do Programa Sesc de Gratuidade, informado à equipe de inspeção, nos exercícios de 2014 (67.191 estudantes) e 2015 (74.751 estudantes) – peça 59, e aquele constante dos Relatórios de Gestão do Senac/ARRJ dos exercícios de 2014 (‘mais de 47.378 estudantes’ – peça 61, p. 58) e 2015 (‘mais de 50.000 estudantes’ – peça 62, p. 61-62), divergência essa não devidamente esclarecida em resposta ao item 1.2.a.1 do Ofício 1.600/2017-TCU-Secex/RJ à peça 113;

29.1.8. aumento de 111% em despesas com publicidade e propaganda no exercício de 2015 em relação ao exercício de 2014, correspondendo a cerca de R\$ 39 milhões, que teve como retorno um incremento da receita do Senac/ARRJ em 2015 na ordem de apenas R\$ 5 milhões, contrariamente aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência e configurando ato de gestão antieconômico;

29.1.9. a cláusula sexta, §2º, itens 2.1 e 2.2 do Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016 – processo 46215.023038/2015-21, com vigência de 1/5/2015 a 30/4/2016 (cláusula primeira), estabeleceu como requisitos para participação nos resultados a existência de resultados econômico-financeiros positivos e a contribuição individual de cada empregado com o cumprimento de suas metas, sendo que no exercício de 2015 o Senac/ARRJ apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84, e portanto não poderia ter paga qualquer parcela a título de PPR – Programa de Participação nos Resultados. Entretanto, em documento datado de 14/4/2016 (peça 91), ao final do período de vigência, foi acordado entre o Presidente do Senac/ARRJ e os Presidentes dos Sindicatos envolvidos que a apuração das metas do PPR 2015 seria pautada exclusivamente no alcance dos resultados institucionais. Essa retificação afronta o § 1º da cláusula sexta do Acordo, que estabeleceu como objetivo para o pagamento ‘o atingimento das metas estratégicas da Instituição e ainda as metas individuais, (...) o estímulo à melhoria contínua da produtividade, (...) e o reconhecimento da participação dos empregados por sua contribuição’. Não obstante o resultado econômico-financeiro negativo no exercício de 2015, foi distribuído a título de PPR/2015 o valor de R\$ 8.459.409,77, pago a dirigentes e empregados do Senac/ARRJ nos meses de abril e maio/2016;

29.2. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, seja realizada audiência do Sr. Júlio Cesar Gomes Pedro, Diretor Geral do Senac/ARRJ, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para as seguintes irregularidades:

29.2.1. com referência ao Edital de Licitação 562.604/2013 na modalidade Pregão Eletrônico para registro de preços: ausência de solicitação formal da compra pelos setores competentes, com definição, quantitativo e estimativa de valor do objeto, contrariando o artigo 13 da Resolução Senac 958/2012;

29.2.2. com referência ao Termo de Registro de Preços 562.604/2013 e ao Pedido de Compra 20.017/2014, segundo registrado em Relatório de Auditoria do Conselho Fiscal do Senac elaborado no período de 4/1 a 5/2/2016, tendo como base o período de setembro/2014 a outubro/2015:

29.2.2.1. existência de 158 *switches* em estoque e sem utilização por mais de dois anos após a aquisição, representando desperdício estimado em mais de 1,8 milhões;

29.2.2.2. aquisição de mais 18 *switches* no montante de R\$ 35.298,00, conforme processo 572.901/2014 – Aquisição Kit Cisco, homologado em 8/1/2015, mesmo sendo os itens adquiridos do mesmo fabricante e de modelo similar aos existentes em estoque;

29.2.3. Pedido de Compra 20.017/2014, de 9/1/2014, feito no valor total licitado apenas vinte dias após a assinatura do Termo de Registro de Preços 562.604/2013 em 20/12/2013, e para entrega no mesmo endereço – sede do Senac/ARRJ, contrariamente ao disposto no item 2.2 do Edital de Licitação 562.604/2013 e no item 1.1 do Termo de Registro de Preços;

29.2.4. documento fiscal Danfe 000.000.016, série 1, da Vertotech Comunicações Ltda. no valor de R\$ 6.740.000,00 emitido em 28/12/2013, dezessete dias antes do respectivo Pedido de Compra 20.017, de 9/1/2014;

29.2.5. Ausência de comprovantes de recebimento do material relacionado no Pedido de Compra 20.017/2014, contrariamente ao disposto nos itens 11.1.1 e 12.1 do Termo de Registro de Preços 562.604/2013;

29.3. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, seja realizada audiência dos seguintes ocupantes do cargo de Diretor-Geral do Senac/ARRJ (titular ou interino), dentro do respectivo período de responsabilidade: Júlio César Gomes Pedro, (1/1/2013 a 19/6/2014), Eduardo Diniz França Santana (20/6/2014 a 4/5/2015) e Marcelo José Salles de Almeida (20/7 a 31/12/2015), em razão do aumento de 111% em despesas com publicidade e propaganda no exercício de 2015 em relação ao exercício de 2014,

correspondendo a cerca de R\$ 39 milhões, que teve como retorno um incremento da receita do Senac/ARRJ em 2015 na ordem de apenas R\$ 5 milhões, contrariamente aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência e configurando ato de gestão antieconômico;

29.4. com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, seja realizada audiência do Sr. Flavio Costa da Silva, signatário do Pedido de Compra 20.017, de 9/1/2014, na qualidade de Coordenador de Compras do Senac/ARRJ, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa para as seguintes irregularidades:

29.4.1. com referência ao Termo de Registro de Preços 562.604/2013 e ao Pedido de Compra 20.017/2014, segundo registrado em Relatório de Auditoria do Conselho Fiscal do Senac elaborado no período de 4/1 a 5/2/2016, tendo como base o período de setembro/2014 a outubro/2015:

29.4.1.1. existência de 158 *switches* em estoque e sem utilização por mais de dois anos após a aquisição, representando desperdício estimado em mais de 1,8 milhões;

29.4.1.2. aquisição de mais 18 *switches* no montante de R\$ 35.298,00, conforme processo 572.901/2014 – Aquisição Kit Cisco, homologado em 8/1/2015, mesmo sendo os itens adquiridos do mesmo fabricante e de modelo similar aos existentes em estoque;

29.4.2. Pedido de Compra 20.017/2014, de 9/1/2014, feito no valor total licitado apenas vinte dias após a assinatura do Termo de Registro de Preços 562.604/2013 em 20/12/2013, e para entrega no mesmo endereço – sede do Senac/ARRJ, contrariamente ao disposto no item 2.2 do Edital de Licitação 562.604/2013 e no item 1.1 do Termo de Registro de Preços;

29.4.3. documento fiscal Danfe 000.000.016, série 1, da Vertotech Comunicações Ltda. no valor de R\$ 6.740.000,00 emitido em 28/12/2013, dezessete dias antes do respectivo Pedido de Compra 20.017, de 9/1/2014;

29.4.4. Ausência de comprovantes de recebimento do material relacionado no Pedido de Compra 20.017/2014, contrariamente ao disposto nos itens 11.1.1 e 12.1 do Termo de Registro de Preços 562.604/2013;’

3. Este Tribunal, reunido em sessão da 1ª Câmara, em 5/2/2019, prolatou o Acórdão 1116/2019, com as seguintes determinações (peça 168):

‘1.7.1. realizar, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, audiências, nos termos propostos nos itens 29.1 a 29.4 da instrução da unidade técnica (peça 166);

1.7.2. autuar, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, um processo de tomada de contas especial, promovendo as citações necessárias, nos termos propostos nos itens 29.5 e 29.6 da instrução da unidade técnica (peça 166);

1.7.3. autuar, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, um processo de tomada de contas especial, promovendo as citações necessárias, nos termos propostos no item 29.7 da instrução da unidade técnica (peça 166);

1.7.4. autuar, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, um processo de tomada de contas especial, promovendo as citações necessárias, nos termos propostos nos itens 29.8 e 29.9 da instrução da unidade técnica (peça 166); (...)’

4. Em cumprimento aos itens 1.7.2, 1.7.3 e 1.7.4 do referido Acórdão, foram autuadas as TCE’s 003.463/2019-2, 003.549/2019-4 e 003.552/2019-5, respectivamente, sob responsabilidade da Secex/TCE. Em cumprimento ao item 1.7.1 do Acórdão, foram promovidas audiências dos seguintes responsáveis: Orlando Santos Diniz, consoante proposto no item 29.1 do pronunciamento da subunidade à peça 166 (Ofício 253/2019-TCU-Sec/RJ – peça 179); Júlio

Cesar Gomes Pedro, consoante proposto nos itens 29.2 e 29.3 do pronunciamento da subunidade à peça 166 (Ofício 255/2019-TCU-Sec/RJ – peça 181); Eduardo Diniz França Santana, consoante proposto no item 29.3 do pronunciamento da subunidade à peça 166 (Ofício 261/2019-TCU-Sec/RJ – peça 178); Marcelo José Salles de Almeida, consoante proposto no item 29.3 do pronunciamento da subunidade à peça 166 (Ofício 262/2019-TCU-Sec/RJ – peça 176); e Flavio Costa da Silva, consoante proposto no item 29.4 do pronunciamento da subunidade à peça 166 (Ofício 263/2019-TCU-Sec/RJ – peça 177).

5. Na instrução à peça 229, foram analisadas as referidas audiências. Contudo, à peça 237, o Relator determinou a restituição dos autos à unidade instrutiva para a realização de diligência e oitiva à Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ) para aprofundamento de determinadas questões.

6. O titular da 3ª Diretoria Técnica da então SecexTrabalho, dando cumprimento ao citado comando, determinou a expedição de diligência e oitiva, nos seguintes termos (peça 238):

Diligência

- ‘a) quem foi o responsável pela homologação da licitação, pela contratação da empresa que vendeu *switches* em 2013, bem como pelo recebimento do referido material;
- b) quais eram, à época, as despesas elegíveis para contabilização no custo hora médio aluno hora aula (CMAHA), com vistas a confirmar se houve a contabilização indevida dos gastos com a aquisição dos *switches* para o alcance da meta do programa Senac gratuidade;
- c) a situação atual dos *switches* adquiridos em excesso em 2013;
- d) as razões para crescimento do gasto com publicidade em 2015 e 2016;
- e) a identificação dos responsáveis pela decisão de realizar maior gasto com publicidade em 2015 e 2016;
- f) a identificação dos responsáveis pela elaboração do plano de publicidade de 2015;
- g) a identificação dos responsáveis pela aprovação e inclusão da referida despesa no orçamento de 2015 (consta a informação de que tal despesa não constava do orçamento inicialmente aprovado);
- h) a identificação dos responsáveis pela eventual elaboração de estudos econômico-financeiros que o justificassem;
- i) a identificação dos responsáveis pela elaboração de pareceres justificando a aderência dos gastos com publicidade mais elevados à missão institucional da entidade;
- j) cópia do plano global de despesa dos exercícios de 2014 a 2016 e suas eventuais alterações;
- k) cópias dos orçamentos originalmente aprovados referentes a 2014, 2015 e 2016 e eventuais alterações;
- l) cópias dos documentos que fundamentaram a aprovação e inclusão dos gastos extras com publicidade no orçamento de 2015; e
- m) cópia do normativos que rege os gastos de publicidade do Senac.

Oitiva

- a) oitiva da atual diretoria do Senac/RJ, para que se manifeste acerca do irregular pagamento de valores do Programa de Participação dos Resultados (PPR), em 2015 e informe as providências que adotou para recuperação desses valores.’

7. A oitiva e as diligências foram realizadas por meio do Ofício 56251/2020-TCU/Seproc, de 9/10/2020 (peça 239), e respondidas tempestivamente pelo Senac/RJ (peças 244, 245 e 248).

8. O exame dos demais itens da audiência realizada (que não dizem respeito às respostas citadas), devidamente analisados à peça 239, será realizado quando do retorno dos autos ao gabinete do Relator (conforme despacho à peça 237, p. 10).

9. Na última instrução (peça 252), foram analisadas as respostas à oitiva e às diligências mencionadas, e, ainda, foram propostas e acolhidas novas diligências e oitiva (ofícios às peças 254 e 255), nos seguintes termos:

‘Diligência

- Informe qual o valor unitário de cada um dos 146 *switches* que se encontram em comodato, utilizados na sede do SESC/ARRJ;

- Encaminhe a ordem de pagamento referente à aquisição dos *switches*, bem como versão legível da nota fiscal correspondente (uma vez que a versão constante da peça 244, p. 19 não permite visualização de todos os campos relevantes); e, ainda, a nota fiscal e a ordem de pagamento dos 18 *switches* adquiridos posteriormente, caso algum deles integre o comodato;

- Informe se existem ou não (taxativamente) pareceres justificando a aderência dos gastos com publicidade e propaganda mais elevados à missão institucional da entidade; caso existam, que sejam enviados os documentos, com destaque (e indicação de páginas) para as despesas citadas (publicidade e propaganda) e para a assinatura dos responsáveis por sua elaboração; ainda, caso exista parecer, se ele embasou eventual alteração orçamentária que majorou os gastos, ou apenas a proposta inicial;

- Informe se existe ou não (taxativamente) um estudo econômico-financeiro que justificasse o aumento das despesas com publicidade e propaganda; caso exista, que seja enviado o documento, com destaque (e indicação de páginas) para as despesas citadas (publicidade e propaganda) e para a assinatura dos responsáveis por sua elaboração; ainda, caso exista o estudo, se ele embasou eventual alteração orçamentária que majorou os gastos, ou apenas a proposta inicial;

- Aponte, de forma detalhada, o que compõe as ‘despesas com publicidade e propaganda’, constantes da peça 96, p. 13-14, explicitando a correspondência dessa composição com os orçamentos enviados (com indicação de valores e páginas); afirme, taxativamente, qual foi a proposta inicial da entidade para ‘despesas com publicidade e propaganda’ (com indicação de valores e páginas), bem como se houve alteração especificamente dessas despesas em momento posterior, com indicação do(s) ato(s) e de seus responsáveis (com indicação de valores e páginas);

- Se posicione, de maneira detalhada e clara, sobre quem são todos os responsáveis pelo aumento injustificado das despesas de publicidade em 2015 e 2016, não apenas ‘em tese’ (indicando apenas trechos de normativos ou responsabilidade de cargos), mas também concretamente, apontando quais responsáveis infringiram quais pontos dos regulamentos, com evidencia documental de suporte.

Oitiva

- Se há ou não procedimento em curso para reaver os valores irregularmente pagos a título de remuneração variável em decorrência do PPR 2015; caso esteja em curso tal procedimento, em que estágio se encontra; se há outros responsáveis pelos pagamentos irregulares – com explicitação de suas condutas, do normativo infringido, com evidenciação e indicação de páginas (a exemplo de quem tenha autorizado os pagamentos).’

10. O objetivo desta instrução é apresentar a conclusão a respeito tanto das diligências e oitiva anteriores (ofício à peça 239) quanto das últimas (ofícios às peças 254 e 255).

EXAME TÉCNICO

I. quem foi o responsável pela homologação da licitação, pela contratação da empresa que vendeu *switches* em 2013, bem como pelo recebimento do referido material

11. Conforme análise realizada à peça 252, p. 6-7, tanto a homologação como a adjudicação da licitação constam da peça 117, p. 33, tendo sido o Sr. Orlando Santos Diniz o responsável por assinar os atos. Ademais, os responsáveis pelo recebimento não devem ser responsabilizados, pois atestaram o recebimento de acordo com o Pedido de compra 20.017/2014 (peça 117, p. 2), não cabendo aos Srs. Sérgio Gomes da Silva e Nilson Lopes, responsáveis pelo ateste (mesmo que em desacordo com o Edital e com Termo de Registro), realizar julgamento sobre a pertinência do pedido de compras.

12. Para verificação da ocorrência ou não de débito, é necessário perquirir se houve destinação devida dos *switches* posteriormente, o que será feito no item III desta instrução.

II. quais eram, à época, as despesas elegíveis para contabilização no custo hora médio aluno hora aula (CMAHA), com vistas a confirmar se houve a contabilização indevida dos gastos com a aquisição dos *switches* para o alcance da meta do programa Senac gratuidade

13. Conforme análise realizada à peça 252, p. 9-11, tendo em vista que havia a possibilidade de contabilizar o gasto com os *switches* para apuração do CMAHA, não há novas providências a serem tomadas quanto a este ponto.

III. a situação atual dos *switches* adquiridos em excesso em 2013

14. Sobre esse quesito, assim se manifestou o Senac/RJ (peça 244, p. 7):

‘3.3.1. Dos aparelhos *switches* adquiridos no ano de 2013, por meio do Processo licitatório nº 562.604/13, encontram-se todos em utilização, seguindo parâmetros de economicidade e de preservação de segurança da informação.

3.3.2. Cumpre ressaltar que 146 (cento e quarenta e seis) *switches* encontram-se em comodato, utilizados na sede do SESC/ARRJ, estrutura física compartilhada com o SENAC/ARRJ.

3.3.3. Além disso, 79 (setenta e nove) *switches* foram reservados com a finalidade de backup, a serem utilizados no caso de incidentes ou substituição que venham a ocorrer na sede do SENAC/ARRJ e das 32 (trinta e duas) unidades do Regional alocadas no estado do Rio de Janeiro.

3.3.4 A reserva desses aparelhos está alinhada com a necessidade de continuidade dos serviços prestados pelo SENAC/ARRJ. Trata-se de planejamento para segurança e contingência adequados, minimizando, assim, as ameaçadas devido a possíveis vulnerabilidades na estrutura de Tecnologia da Informação (TI), causada por incidentes variados, internos ou externos.’

15. À peça 252, p. 11-12, afirmou-se que, ‘a estratégia de reservar aparelhos com a finalidade de backup encontra-se dentro do escopo de gestão da entidade, não cabendo análise do mérito da escolha por este Tribunal. Contudo, o mesmo não se pode afirmar quanto aos 146 *switches* que se encontram em comodato’.

16. Como os *switches* se destinavam à estrutura compartilhada pertencente tanto ao Senac/RJ quanto ao Sesc/RJ, o custo de aquisição deveria ter sido rateado entre as duas entidades. Se o comodato, por definição, é gratuito, poder-se-ia afirmar que o Senac/RJ arcou com despesas de outra entidade.

17. À instrução anterior (peça 252, p. 12) afirmou-se que uma maneira menos gravosa e mais efetiva de abordar a situação seria, quando do mérito, determinar que o Senac/RJ estabeleça instrumento contratual impondo determinado custo pela utilização dos *switches*, a ser arcado pelo Sesc/RJ, até que o custo total de aquisição seja arcado pelos cofres desta última entidade, quando a propriedade dos *switches* seria igualmente transferida. Alternativamente, poderia o Senac/RJ vender os *switches* ao Sesc/RJ. Ao fim, propôs-se diligenciar ao Senac/RJ para que informasse

qual o valor unitário de cada um dos 146 *switches* que se encontravam em comodato, utilizados na sede do Sesc/RJ.

18. Em resposta à última diligência realizada, informou o Senac/RJ o seguinte (peça 267, p. 9):

‘Cumpre, pois, ressaltar que, considerando a necessidade em regularizar a operação de compra e venda dos equipamentos *switches* que já se encontravam em uso do SESC/ARRJ e a proposta do SESC/ARRJ em pagar R\$ 437.000,00 (quatrocentos e trinta e sete mil reais) para aquisição do lote de equipamentos ora em discussão (Doc. 7), o SENAC/ARRJ prosseguiu com a operação, de acordo com as seguintes condições:

SWITCHES SENAC - PROPOSTA					
SWITCHES ENTREGUES	24 PORTAS 10/100/1000	24 PORTAS 10/100	48 PORTAS 10/100/1000	48 PORTAS 10/100	TOTAL
Quantidade	61	23	42	20	146
Valor Unitário	R\$ 2.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 5.000,00	R\$ 2.000,00	
Valor Switches	R\$ 152.500,00	R\$ 34.500,00	R\$ 210.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 437.000,00

A operação encontra-se já formalizada por meio do Aviso de Lançamento (doc. 8) e Nota Fiscal (doc. 9) anexos a esta comunicação. Dessa forma, retifica-se a situação atual dos 146 (cento e quarenta e seis) *switches*, os quais foram devidamente adquiridos pelo SESC/ARRJ, com condições vantajosas ao SENAC e em preço de mercado, levando-se em conta, ainda, a depreciação dos equipamentos adquiridos por meio de procedimento licitatório no ano de 2013.

Dessa forma e de acordo com as informações ora entregues, considera-se plenamente atendida a diligência realizada.’

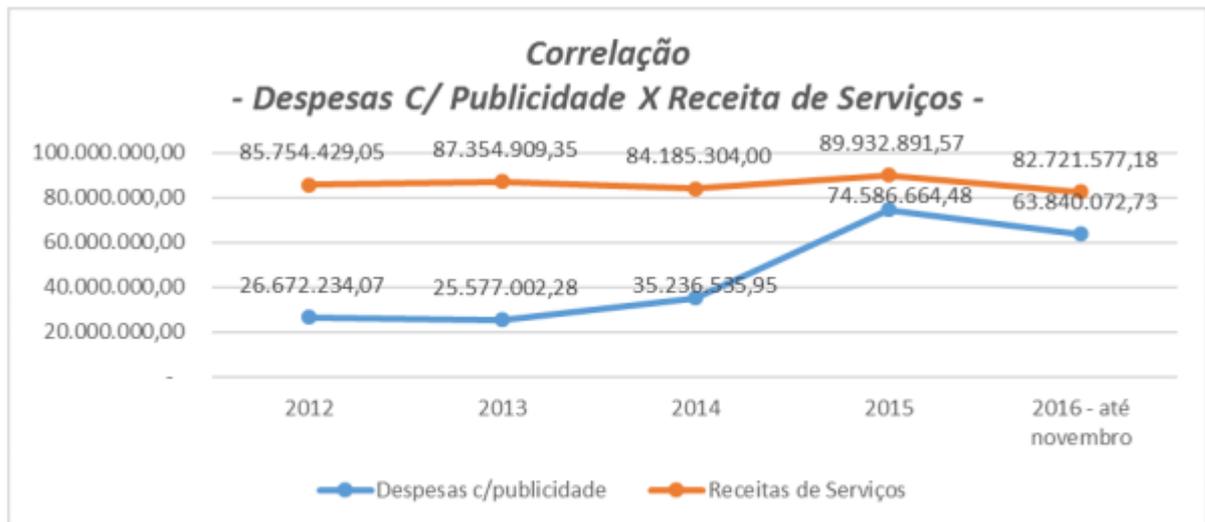
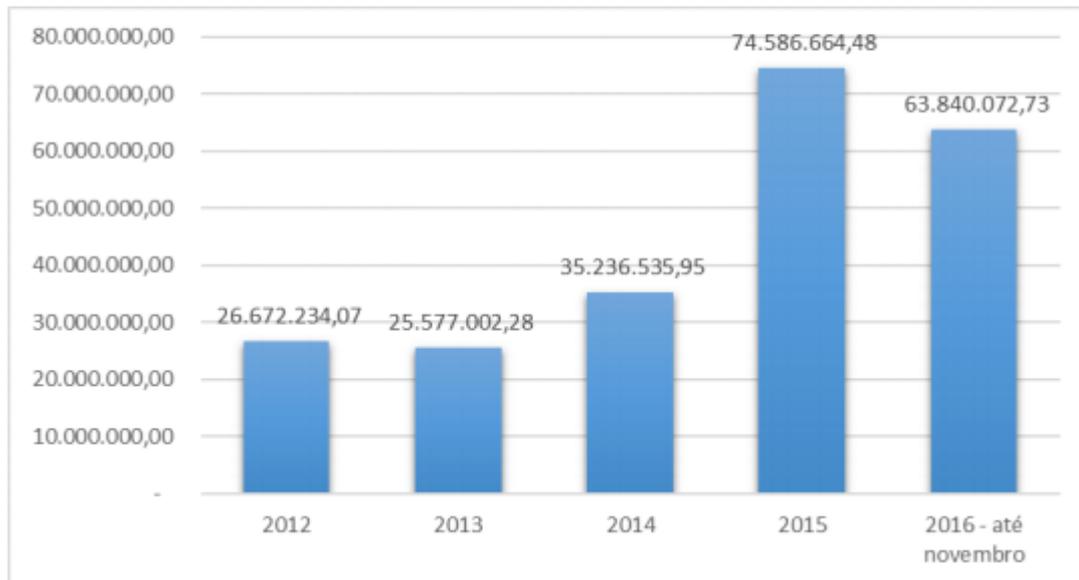
19. De fato, assiste razão à entidade. Considerando que, na linha de alternativa aventada em instrução anterior (peça 252, p. 12), o Senac/RJ optou por realizar a venda ao Sesi/RJ dos equipamentos, considerando os preços unitários extraídos do sistema Datasul (peça 267, p. 9), entende-se que foi dada destinação devida aos *switches*, cujos valores foram arcados pela entidade que de fato se beneficia com seu uso (Sesi/RJ), conforme nota fiscal à peça 267, p. 1253, bem como aviso de lançamento à peça 267, p. 1251. Resta, portanto, elidido o ponto, não havendo débito relacionado.

IV. as razões para crescimento do gasto com publicidade em 2015 e 2016

20. Sobre o crescimento dos gastos com publicidade nos exercícios de 2015 e 2016, cabe apontar que as análises até aqui empreendidas partiram de três gráficos, constantes do Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac (peça 96, p. 13-14):

1.4 PROPAGANDA, PUBLICIDADE E EVENTOS

Constatamos que a administração do Senac/RJ vem realizando elevados gastos com propaganda e publicidade, os quais vem crescendo a cada ano, chegando a 179,64% quando comparamos 2012 com 2015, conforme demonstramos:



Obs.: Para as receitas de serviços foram expurgados os valores relativos ao Pronatec, as quais não necessitam de marketing do Senac/RJ, para sua realização.



21. Tendo apenas os quadros acima como evidências, o Relator manifestou preocupação com robustez do suporte normativo à audiência, o que levou a realização de diligência respondida à peça 244. Em despacho, o Relator assentou o seguinte (peça 237, p. 7):

‘28. A unidade instrutiva destacou o fato de que a entidade justificou a expansão desses gastos como estratégia para captar alunos e incrementar a receita. Considerando que o aumento de receita foi discreto e insuficiente para reverter o déficit no exercício, foi realizada a audiência nos termos acima reproduzidos.

29. Em princípio, não se mostra justificável, nem se coaduna com os objetivos do Senac/RJ investimento tão agressivo para divulgar a marca de entidade privada sem fins lucrativos.

30. Portanto, deve a SecexTrabalho, mediante oitiva, requerer ao Senac/RJ que apresente as razões para crescimento do referido gasto em 2015 e 2016, obtendo, inclusive, a identificação dos responsáveis: pela decisão de realizar gastos de tal magnitude; pela elaboração do plano de publicidade de 2015; pela aprovação e inclusão da referida despesa no orçamento de 2015 (já que consta a informação de que tal despesa não constava do orçamento inicialmente aprovado); pela eventual elaboração de estudos econômico-financeiros que o justificassem; pela eventual elaboração de pareceres justificando sua aderência à missão institucional da entidade; e outras informações que considere relevantes à análise.

31. O regimento interno do Senac dispõe que cabe ao diretor regional a submissão do plano global de despesas. Entretanto, não consta dos autos o plano relativo ao exercício de 2015. Instados a se manifestar em audiência, nenhum dos diretores regionais encaminhou cópia do plano global de despesas em questão.

32. Por essa razão, deve a unidade instrutiva buscar obter o plano global de despesa dos exercícios de 2014 a 2016 e suas eventuais alterações, com vistas a verificar se o aumento no gasto com publicidade estava neles previsto, no intuito de melhor fundamentar a atribuição das responsabilidades nos presentes autos. Deve, ainda, trazer aos autos os orçamentos originalmente aprovados referentes a 2014, 2015 e 2016 e eventuais alterações, bem como os documentos que fundamentaram a aprovação e inclusão dos gastos extras com publicidade no orçamento de 2015.

33. Além disso, deve obter os normativos que regem os gastos de publicidade do Senac para, com isso, poder, eventualmente, obter embasamento normativo para uma nova proposta de audiência.’

22. Questionado sobre as razões para crescimento do gasto com publicidade em 2015 e 2016, o Senac/RJ, após relacionar operações da Polícia Federal nas quais se investiga a conduta do Sr. Orlando Santos Diniz, alegou que (peça 244, p. 9):

‘3.4.5 Diante das informações acima elencadas e tendo em vista a Portaria SENAC NOR n. 004/2014 (doc. 02), que estabelece níveis de competência para contratações (política de alçadas), atualizada por meio das Portarias 01/2016 (peça 160) e 068/2017 (doc. 02), deve-se esclarecer que esteve a cargo do Presidente da instituição, à época, a tomada de decisão com relação às contratações de grande vulto, como as apuradas nesta representação quanto aos gastos com publicidade.’

23. Logo, de maneira direta, a entidade atribuiu o crescimento do gasto com publicidade no período à vontade do então Presidente da instituição, o Sr. Orlando Santos Diniz. Contudo, tal asserção entra em contradição com outras respostas do Senac/RJ, como será visto.

V. a identificação dos responsáveis pela decisão de realizar maior gasto com publicidade em 2015 e 2016; a identificação dos responsáveis pela elaboração do plano de publicidade de 2015; a identificação dos responsáveis pela aprovação e inclusão da referida despesa no orçamento de 2015 (consta a informação de que tal despesa não constava do orçamento inicialmente aprovado)

24. Na última instrução (peça 252, p. 15-18), foram analisadas as respostas anteriores (peça 244), demonstrando-se alguns problemas na indicação dos responsáveis pela decisão de realizar maior gasto com publicidade em 2015, bem como pela elaboração do plano de publicidade de 2015. O Senac/RJ apontou a responsabilidade do Presidente do Conselho Regional (peça 244, p. 9) e da Diretoria de Marketing e Produtos, neste último caso, citando erroneamente o ocupante em 2016. Após alguns esclarecimentos, constatou-se que a ‘Diretoria de Marketing e Produtos’ (ou apenas ‘de Marketing’) foi ocupada, em 2015, pelos Srs. Paschoal Martini Simões Júnior e Ana Paula Alfredo. Contudo nenhum dos dois se manifestou nos autos a respeito do crescimento das despesas com publicidade em 2015. Igualmente, o Sr. Paschoal Martini Simões Júnior não se manifestou a respeito do crescimento das mesmas despesas em 2016 (peça 252, p. 17-18).

25. Além disso, em instrução anterior (peça 229, p. 11-15), foram analisadas as responsabilidades dos Srs. Marcelo José Salles de Almeida, ocupante do cargo de Diretor Regional do Senac/RJ de 21/7/2015 a 16/12/2015, e Eduardo Diniz França Santana, ocupante do mesmo cargo de 20/6/2014 a 4/5/2015 em relação ao assunto em comento, o que embarça ainda mais o deslinde da responsabilização.

26. Ademais, quanto ao item g) a identificação dos responsáveis pela aprovação e inclusão da referida despesa no orçamento de 2015 (consta a informação de que tal despesa não constava do orçamento inicialmente aprovado), respondeu (peça 244, p. 11-12) o Senac/RJ apenas transcrevendo os seguintes dispositivos do Código de Contabilidade e Orçamento – Codeco 2015 (Doc 4 da resposta à diligência à peça 244):

‘Art. 14. Com base no quadro de pessoal, incumbe ao setor competente o levantamento e respectiva previsão das Despesas com Pessoal segundo as atividades próprias de cada Unidade. (...)

Art. 15. Compete às Unidades Orçamentárias analisar os gastos com atividades sob sua responsabilidade, com o objetivo de fixar a previsão do exercício em programação.

(...)

Art. 20. O Orçamento-Programa será composto dos seguintes formulários e peças:

I - Orç. 1 – Demonstração das Receitas e Despesas segundo as Categorias Econômicas;

II - Orç. 2 – Demonstração das Receitas;

III - Orç. 3 – Demonstração das Despesas;

IV - Orç. 4 – Programa de Trabalho;

V - Orç. 5 – Demonstração da Despesa por Programa de Trabalho segundo as Categorias Econômicas de Despesas Correntes;

VI - Orç. 5A – Demonstração da Despesa por Programa de Trabalho segundo as Categorias Econômicas de Despesas de Capital;

VII - Síntese Descritiva; e

VIII - Ata ou excerto de aprovação (discriminando o total da Receita e da Despesa).

Parágrafo Único. Os relatórios previstos nos incisos de 'I' a 'VI' deverão ser assinados pelo Presidente, Diretor-Geral ou Diretor Regional e Responsável pela área de elaboração.'

27. Logo, não houve a identificação concreta dos responsáveis pela aprovação e inclusão da referida despesa no orçamento de 2015, nem maiores esclarecimentos sobre se constavam ou não da proposta inicial do orçamento de 2015 (com posterior acréscimo) as despesas com publicidade e propaganda aludidas. A resposta 'em tese', ou seja, apenas citando a norma que prevê a responsabilidade, não trouxe luzes sobre o ponto.

28. Nesse sentido, propôs-se diligência ao Senac/RJ para que se posicionasse, de maneira detalhada e clara, sobre quem são todos os responsáveis pelo aumento injustificado das despesas de publicidade em 2015 e 2016, não apenas 'em tese' (indicando apenas trechos de normativos ou responsabilidade de cargos), mas também concretamente, apontando quais responsáveis infringiram quais pontos dos regulamentos, com evidência documental de suporte (ofício à peça 254).

29. Em resposta, afirmou o Senac/RJ que (peça 267, p. 15):

'Apresentamos anexos a essa resposta os doc. 4 e doc. 5, os quais correspondem, respectivamente aos orçamentos inicial e reformulado. O rol de signatários constantes destes dois documentos são os responsáveis pela aprovação das rubricas e de quaisquer mudanças que venham a incidir sobre elas. Ressalta-se que, conforme mencionado na peça 248, página 9, subitem 3.5, é de competência do Presidente do Conselho Regional o encaminhamento ao Conselho Regional do orçamento anual e suas retificações.'

30. O citado rol de signatários é composto pelos Srs. Orlando Santos Diniz, Eduardo Diniz França Santana, Maurício Terra Thille e Sandro Nigri (orçamento inicial); e pelos Srs. Orlando Santos Diniz, Eduardo Diniz França Santana, Marcelo José Salles de Almeida e Sandro Nigri (orçamento reajustado), conforme peça 267, p. 886-887.

31. Portanto, à luz desta última resposta, seriam responsáveis pelo suposto aumento de gastos os Srs. Orlando Santos Diniz, Eduardo Diniz França Santana, Marcelo José Salles de Almeida (cujas responsabilidades já foram analisadas à peça 229, p. 11-15, sendo o primeiro revel) e Sandro Nigri, que ainda não se manifestou nos autos. Contudo, tendo em vista as análises abaixo, retomar-se-á este ponto adiante.

32. Em relação aos fatos ora analisados, mesmo tendo sido enviados os documentos solicitados na diligência anterior (os itens j) cópia do plano global de despesa dos exercícios de 2014 a 2016 e suas eventuais alterações; k) cópias dos orçamentos originalmente aprovados referentes a 2014, 2015 e 2016 e eventuais alterações; l) cópias dos documentos que fundamentaram a aprovação e inclusão dos gastos extras com publicidade no orçamento de 2015; e m) cópia do normativos que rege os gastos de publicidade do Senac) foram considerados atendidos à peça 252, p. 18). No entanto, como não há uma rubrica intitulada 'publicidade, propaganda e eventos' nos orçamentos, mas apenas a ação 'Divulgação de Ações Institucionais', não ficou clara a correspondência dos valores constantes dos quadros dispostos à peça 96, p. 13-14 (dispostos no parágrafo 20 desta instrução) com os documentos apresentados em resposta à diligência anterior (planos de despesas e orçamentos). Abaixo, a síntese dos quadros dispostos à peça 96, contrapondo-se à ação 8319 do Relatório de Gestão de 2015 do Senac/RJ:

Peça 96, p. 13-14 – Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac

Ano	Valor das despesas com propaganda e publicidade (R\$)
2012	26.672.234,07
2013	25.577.002,28
2014	35.236.535,95
2015	74.586.664,48
2016 (até novembro)	63.840.072,73

Ação 8319 do Relatório de Gestão de 2015 (peça 62, p. 108)

AÇÃO	8319 – Divulgação de Ações Institucionais		
TIPO DE AÇÃO	Apoio		
OBJETIVO GERAL	Ação visa dar conhecimento público dos fatos, atos e obras do Senac RJ, através de relatórios, promoções e propaganda, por meio de meios de comunicação próprios ou de terceiros. Está relacionada com a promoção da entidade, sendo composta também por gastos com salários (diretos e indiretos) e encargos e aquisições de bens móveis destinados aos setores de promoção e divulgação.		
OBJETIVO ESTRATÉGICO VINCULADO	Mercado e Clientes		
PÚBLICO-ALVO	População do estado do Rio de Janeiro		
INDICADORES			
TIPO	FINANCEIRO	EFICÁCIA ORÇAMENTÁRIA	
FÓRMULA DE CÁLCULO	[(DESPESAS TOTAIS REALIZADAS NA AÇÃO/DESPESAS TOTAIS ORÇADAS NA AÇÃO - 1) X 100]	PREVISTO	R\$ 26.056.000,00
		REALIZADO	R\$ 22.561.545,88
		PERCENTUAL DE EXECUÇÃO	-13,4% Conforme Planejado
TIPO	FÍSICO		
UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE DE PESSOAS ALCANÇADAS	PREVISTO	15.000.000
		REALIZADO	40.011.429

33. Não ficou clara, portanto, a composição do valor de R\$ 74.586.664,48, supostamente alocado a ‘despesas com publicidade e propaganda’ no aludido Relatório de Auditoria 2017. Mesmo com o envio dos orçamentos, não foi possível encontrar a correspondência. O mesmo se deu com o exercício de 2016.

34. Ademais, também não restou claro se as ‘despesas com publicidade e propaganda’ constavam ou não do orçamento inicialmente aprovado. Por não existir a rubrica ‘despesas com publicidade e propaganda’, o envio pelo Senac/RJ, da Resolução Senac CR 005/2015 (peça 245, p. 1 e ss.), que ‘transfere recursos e abre crédito suplementar e especial aos respectivos elementos de despesa consignados no orçamento inicial’, não esclarece de que maneira o Sr. Orlando Santos Diniz ou e/ou outros integrantes da entidade atuaram para alterar o orçamento destinado a publicidade e propaganda, supostamente aumentando-o.

35. Para o esclarecimento do quesito, propôs-se diligenciar ao Senac/RJ para que apontasse, de forma detalhada, o que compõe as ‘despesas com publicidade e propaganda’, constantes da peça 96, p. 13-14, explicitando a correspondência dessa composição com os orçamentos enviados (com indicação de valores e páginas); e afirmasse, taxativamente, qual foi a proposta inicial da entidade para ‘despesas com publicidade e propaganda’ (com indicação de valores e páginas), bem como se houve alteração especificamente dessas despesas em momento posterior, com indicação do(s) ato(s) e de seus responsáveis (com indicação de valores e páginas).

36. Em resposta, afirmou o Senac/RJ o seguinte (peça 267, p. 12-14):

3.5.1 De acordo com as informações constantes da Instrução (peça 252, página 13, item 35), a análise sobre o crescimento dos gastos com publicidade nos exercícios de 2015 e 2016 partiu de três gráficos constantes do Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac (peça 96, p. 13-14).

3.5.2 Em uma leitura mais detida do referido relatório, verifica-se que a rápida passagem (2 laudas do relatório, com a inclusão de 3 gráficos) diz respeito ao subitem '1.4 Gastos com Propaganda, Publicidade e Eventos'. Esse subitem, em uma perspectiva macro do relatório, encontra-se em uma seção chamada de 'Pontos de Destaque'. Todavia, o que surpreende é que esse assunto não é aprofundado quando do corpo do relatório, não há quaisquer análises das contas contábeis em ocasião posterior. O que há são duas laudas sem referência do que compõe a rubrica que nomeia a seção. Há valores sem discriminação do que é e integra o objeto de análise. Acrescenta-se que em nenhum outro ponto do relatório a equipe do Conselho Fiscal do SENAC/ARRJ esclarece a composição de tal rubrica.

3.5.3 De forma a esclarecer o ponto ora em discussão, passemos à análise das Demonstrações de Despesas que constam no orçamento para o ano de 2015.

3.5.4 No arquivo referente ao orçamento inicial (Doc. 4), na rubrica de Comunicação Social, há a contabilização do montante referente a pagamento de serviços de terceiros – pessoas jurídicas, cujo valor orçado inicialmente corresponde a R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões). O valor total da rubrica é de R\$ 23.427.000,00 (vinte e três milhões quatrocentos e vinte e sete mil reais).

3.5.5 Na revisão do orçamento, a rubrica total de Comunicação Social foi reformulada para o montante R\$ 26.056.000,00 (vinte e seis milhões cinquenta e seis mil reais), um incremento de 8,7% (oito unidades e sete décimos por cento). Acrescenta-se que, neste orçamento revisado, não houve alteração referente a pagamento de serviços de terceiros – pessoas jurídicas, permanecendo em R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões), conforme Doc. 5.

3.5.6 Em complemento ao apresentado, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015 (Doc. 06), há detalhamento da ação 'Divulgação de Ações Institucionais', em que se percebe que o valor executado está abaixo em mais de 14% (quatorze por cento) que o orçado [o Senac/RJ apresenta o quadro disposto no parágrafo 32 acima, correspondente à Ação 8319].

3.5.7 Diante do brevemente exposto, espera-se constar esclarecido que a conta analisada pelo Conselho Fiscal do SENAC/ARRJ engloba Propaganda, Publicidade e Eventos. Esses três elementos integram a análise supramencionada. Por sua vez, o ponto fulcral dessa diligência refere-se aos gastos em publicidade e propaganda, elementos da conta analisada pelo Conselho Fiscal e que, após a juntada dos documentos comprobatórios, restou consignado que não houve aumento de gastos, ao revés, realizou-se em percentual menor que ao orçado.'

37. O que se depreende do trecho transcrito é, inicialmente, uma crítica ao Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac (peça 96), em linha com o apontado por esta unidade em instrução anterior (peça 252), uma vez que não há detalhamento do apontado nos aludidos gráficos (dispostos à peça 96, p. 13-14 e no parágrafo 20 desta instrução). A última diligência foi proposta justamente porque não foi possível aferir o que compõe os valores de R\$ 74.586.664,48, referente a 2015; e R\$ 63.840.072,73, referente a 2016 – até novembro – constantes da peça 96, p. 13, referentes a 'despesas com publicidade e propaganda' e que embasam toda a análise referente à possível irregularidade em comento.

38. Em resposta, o Senac/RJ afirma algo completamente divergente do apontado no Relatório de Auditoria 2017: que os gastos com publicidade, propaganda e eventos correspondem à ação 'Divulgação de Ações Institucionais', e 'que não houve aumento de gastos, ao revés, realizou-se em percentual menor que ao orçado' (peça 267, p. 14). De fato, no orçamento

reajustado (peça 267, p. 889) consta o valor de R\$ 26.056.000,00, dos quais foram executados R\$ 22.561.545,88.

39. Em 2016, seguindo a mesma linha, o orçamento aprovado para ‘Comunicação Social’, que inclui, nos orçamentos apresentados, a ação ‘Divulgação de Ações Institucionais’, foi de R\$ 37.968.000,00 (peça 244, p. 664), valor distante dos R\$ 63.840.072,73, referente a 2016 – até novembro – constantes da peça 96, p. 13 (Relatório de Auditoria 2017).

40. Apenas para reforçar o ponto, o Relatório de Auditoria 2017 traz, para 2014, o valor de R\$ 35.236.535,95 em ‘gastos com propaganda e publicidade’ (peça 96, p. 13). A ação correspondente, contudo (seguindo o entendimento formulado pelo Senac/RJ na última diligência – peça 267), para o mesmo exercício (2014), conforme o orçamento à peça 244, p. 575, foi de R\$ 15.606.000,00 (‘Divulgação de Ações Institucionais’, dentro de ‘Comunicação Social’).

41. É forçoso concluir, portanto, que a suposta irregularidade atinente ao aumento dos gastos com publicidade indicada à peça 167 (29.1.8. aumento de 111% em despesas com publicidade e propaganda no exercício de 2015 em relação ao exercício de 2014, correspondendo a cerca de R\$ 39 milhões, que teve como retorno um incremento da receita do Senac/ARRJ em 2015 na ordem de apenas R\$ 5 milhões, contrariamente aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência e configurando ato de gestão antieconômico) carece de evidenciação, não tendo sido a diligência proposta suficiente para robustecer a frágil alegação constante do Relatório de Auditoria 2017 do Conselho Fiscal do Senac.

42. Em outras palavras, não é possível proceder à responsabilização dos integrantes do Senac/RJ apenas com base nos gráficos constantes da peça 96, p. 13-15 (Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac). Como apontado pelo Relator (peça 237, p. 7), seria necessário obter os planos globais de despesas dos exercícios correspondentes, realizado um batimento com os aludidos gráficos, para, aí sim, proceder à audiência dos responsáveis.

43. Ocorre que diante de tais documentos (dos quais não constam expressamente ‘despesas com publicidade e propaganda’), e mesmo com diligência complementar (ofício à peça 254), realizada para esclarecer os valores constantes dos gráficos, não foi possível evidenciar o embasamento do suposto crescimento de despesas que serviu de base à análise realizada à peça 229, p. 11-15, qual seja: o conjunto de gráficos constantes da peça 96, p. 13-15. Logo, diante da fragilidade de evidências de irregularidade, resta elidido o ponto, superando-se, portanto, a dificuldade de estabelecer a cadeia de responsabilização, o que resta desnecessário, vez que a própria irregularidade imputada aos responsáveis não restou suficientemente evidenciada.

44. Por fim, quanto aos itens h) a identificação dos responsáveis pela eventual elaboração de estudos econômico-financeiros que o justificassem; e i) a identificação dos responsáveis pela elaboração de pareceres justificando a aderência dos gastos com publicidade mais elevados à missão institucional da entidade, o Senac/RJ, na diligência anterior, deu respostas ‘em tese’.

45. Ao quesito ‘h’, assim respondeu o Senac/RJ: ‘Ressalta-se que todo o processo de programação orçamentária anual é de competência dos cargos elencados no parágrafo único do art. 20 do CODECO’ (artigo transcrito acima). Ao quesito ‘i’, assim respondeu o Senac/RJ: ‘Os responsáveis pela elaboração e chancela da documentação disposta no art. 20 do CODECO (Doc. 04) encontram-se assinaladas no parágrafo do referido artigo’ (peça 344, p. 13-14). As respostas pouco ajudaram a compreender o caso.

46. Para melhor elucidar o ponto, propôs-se as seguintes diligências (ofício à peça 254):

‘- Informe se existem ou não (taxativamente) pareceres justificando a aderência dos gastos com publicidade e propaganda mais elevados à missão institucional da entidade; caso existam, que sejam enviados os documentos, com destaque (e indicação de páginas) para as despesas citadas (publicidade e propaganda) e para a assinatura dos responsáveis por sua elaboração; ainda, caso exista parecer, se ele embasou eventual alteração orçamentária que majorou os gastos, ou apenas a proposta inicial;

- Informe se existe ou não (taxativamente) um estudo econômico-financeiro que justificasse o aumento das despesas com publicidade e propaganda; caso exista, que seja enviado o documento, com destaque (e indicação de páginas) para as despesas citadas (publicidade e propaganda) e para a assinatura dos responsáveis por sua elaboração; ainda, caso exista o estudo, se ele embasou eventual alteração orçamentária que majorou os gastos, ou apenas a proposta inicial;’

47. Na última resposta, o Senac/RJ foi assertivo (peça 267, p. 11-12):

‘(...) cumpre informar que não há pareceres justificando a aderência dos gastos com publicidade e propaganda mais elevados à missão institucional da entidade (...).

Não há no SENAC/ARRJ estudos econômico-financeiros que justifiquem o aumento das despesas de publicidade e propaganda do Senac/RJ nos anos de 2015 e 2016.’

48. Vê-se que a entidade não dispõe de pareceres ou estudos econômico-financeiros que justifiquem o aumento das despesas de publicidade e propaganda do Senac/RJ nos anos de 2015 e 2016. Contudo, tendo em vista a já apontada fragilidade atinente ao suposto aumento de despesas, é forçoso concluir, diante das evidências até agora acostadas aos autos, que o ponto resta elidido. A suposta modificação do orçamento, consignada no item ‘g’ da diligência à peça 238 (a identificação dos responsáveis pela aprovação e inclusão da referida despesa no orçamento de 2015 – consta a informação de que tal despesa não constava do orçamento inicialmente aprovado), à luz das evidências acostadas aos autos, foi de R\$ 23.427.000,00 (orçamento inicial) para R\$ 26.056.000,00 (orçamento reajustado), conforme peça 267, p. 887-889.

49. Em suma, não foi possível aferir o embasamento do aludido aumento de 111% dos gastos com publicidade e propaganda, bem como dos valores constantes da peça 96, p. 11-13 – Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac. O que está concretamente evidenciado nos autos é algo diverso: aumento de R\$ 23.427.000,00 (orçamento inicial) para R\$ 26.056.000,00 (orçamento reajustado), conforme peça 267, p. 887-889.

V. oitiva da atual diretoria do Senac/RJ, para que se manifeste acerca do irregular pagamento de valores do Programa de Participação dos Resultados (PPR), em 2015 e informe as providências que adotou para recuperação desses valores

50. Em relação ao irregular pagamento de valores do PPR, em 2015, cabe trazer à instrução o resumo elaborado pelo relator (peça 237, p. 7-9):

‘34. Outro item da audiência disse respeito à distribuição de cerca de R\$ 8 milhões, em 2016, a título de participação nos resultados, contrariando cláusula de acordo coletivo de trabalho e resolução interna do Senac/RJ. Quanto à referida ocorrência, foi realizada audiência do Sr. Orlando Santos Diniz, ex-presidente do Senac/RJ, que permaneceu silente.

35. Consta dos documentos trazidos pelo representante que o acordo coletivo de trabalho 2015/2016, assinado em julho de 2015, previu a implantação do Programa de Participação dos Resultados (PPR), que teria seguido os moldes determinados pelo Tribunal nos acórdãos 519/2014- TCU-Plenário e 3554/2014-TCU-Plenário, ambos relatados pelo ministro Aroldo Cedraz. Previu-se que as metas referentes ao exercício financeiro de 2015 seriam definidas até o mês de julho.

36. As regras do PPR, no entanto, somente foram aprovadas pelo conselho do Senac/RJ em dezembro de 2015, com a publicação de resolução em janeiro de 2016 e de ordem de serviço em março de 2016, com vigência retroativa.

37. O PPR, portanto, não teria sido corretamente implantado e acompanhado ao longo do exercício de 2015, motivo pelo qual a alta direção do Senac/RJ teria decidido, sem a aprovação do conselho regional do Senac/RJ, abandonar as regras determinadas e remunerar todos os funcionários a partir da apuração da meta institucional. Adicionou que ‘(...) tal meta foi cuidadosamente escolhida, visando propiciar a remuneração dos dirigentes do Senac/RJ’.

38. De acordo com os elementos obtidos em inspeção realizada pela unidade instrutiva,

verifica-se que o acordo coletivo de trabalho firmado entre o Senac/RJ, representado pelo Sr. Orlando Santos Diniz, presidente do conselho regional da entidade, e os sindicatos das categorias profissionais envolvidas, com vigência de 1º/5/2015 a 30/4/2016, instituiu o referido PPR como ferramenta de reconhecimento pelo alcance de metas coletivas.

39. Estabeleceu, como premissa para a participação nos resultados, a existência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos e a aferição da contribuição individual de cada empregado para a formação desses resultados, mediante o cumprimento de suas respectivas metas. Previu-se, ainda, que as metas institucionais econômico-financeiras seriam previamente estabelecidas a cada ano, aprovadas pela diretoria e expressas no respectivo programa de metas dos empregados.

40. A Resolução Senac CR 007/2015, de 18/12/2015, que dispõe sobre o PPR do Senac/RJ, assinada pelo Sr. Orlando Santos Diniz, também na condição de presidente do conselho regional da entidade, aprovada na 465ª reunião ordinária do conselho regional da entidade, em 17/12/2015, estabeleceu que a meta institucional seria definida, a cada ano, pela direção regional do Senac/ARRJ, com atingimento de, no mínimo, 100%.

41. As metas individuais, que exigiriam o atingimento mínimo de 70%, seriam definidas pelo respectivo gestor do Senac/ARRJ e expressas no contrato de metas de cada funcionário. Além disto, o pagamento deveria estar compreendido entre 0,8 a 1,2 vezes o salário base de dezembro do ano de vigência do programa.

42. Estabeleceu, por fim, que o PPR somente seria válido caso a meta institucional (resultado econômico-financeiro positivo) fosse superada, independente do atingimento das metas individuais, tendo, portanto, caráter eliminatório.

43. No entanto, o acordo coletivo de trabalho foi retificado em 14/4/2016, em ato assinado pelo Sr. Orlando Santos Diniz e pelos sindicatos que representam as categorias profissionais envolvidas. Alegou-se que, em 2015, o Senac/RJ teria passado por situações adversas, que teriam afetado a efetividade do PPR, motivo pelo qual a apuração das metas passou a ser pautada, exclusivamente, no alcance dos resultados institucionais.

44. A meta institucional escolhida foi a receita líquida total, que teria atingido, no exercício, tendo sido informado o percentual de cumprimento da meta de 105,86%.

45. Portanto, alterou-se a premissa constante do acordo coletivo original do PPR, que era a existência de resultados econômico-financeiros positivos, o que já se sabia que não ocorreria, pois a entidade, no exercício de 2015, apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84.

46. Assim, conforme o acordo firmado originalmente, regulamentado internamente no Senac/RJ, a entidade não poderia ter pago qualquer parcela a título de PPR, relativo ao exercício de 2015.

47. A unidade instrutiva, em instrução preliminar, destacou que a retificação do acordo coletivo de trabalho foi realizada após o término do exercício de 2015, o que teria inviabilizado o estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado, que são os objetivos principais do programa, conforme art. 1º da cláusula sexta do acordo coletivo de trabalho, e no art. 1º da Resolução Senac CR 007/2015.

48. O Senac/RJ encaminhou planilha contendo a relação dos beneficiários do PPR 2015 e respectivos valores pagos. A unidade jurisdicionada informou que as metas institucionais teriam sido alcançadas pelos seus funcionários e, por tal razão, teria sido pago a cada um dos beneficiários o valor de 1,04 salários-base, tendo como referência o mês de dezembro de 2015, representando o valor global de R\$ 8.459.409,77.

49. Portanto, conclui-se que os valores dispendidos com pagamentos realizados a título de remuneração do PPR de 2015, pago a dirigentes e empregados do Senac/RJ, nos meses de abril e maio de 2016, foram irregulares. A alteração do acordo coletivo, realizada após o término do exercício de 2015, elegeu outra meta, que teria sido cuidadosamente escolhida para

viabilizar o referido pagamento, tendo em vista que a entidade não apresentou resultado econômico-financeiro positivo no referido exercício, condição *sine qua non* para que tal distribuição ocorresse.

50. Ademais, o ex-diretor regional do Senac/RJ, ao alterar o acordo coletivo junto ao sindicato para criar as condições para a distribuição de valores realizada, o fez em desatendimento ao regulamento da própria instituição, tendo realizado a alteração das condições sem a anuência dos demais conselheiros e desatendendo normativo próprio da entidade. Por fim, os pagamentos foram realizados com a aplicação de índice único de 1,04 salários-base, sem a avaliação do atingimento das metas individuais pelos empregados, de modo que o programa não exerceu seu papel de ferramenta de reconhecimento pelo alcance de metas coletivas.

51. A irregularidade em questão é grave. O normativo interno do Senac/RJ foi infringido e há evidências de potencial prejuízo aos cofres da entidade.

52. Desse modo, deve a unidade instrutiva realizar oitiva da atual diretoria do Senac/RJ, para que se manifeste acerca da irregularidade em questão, bem como informe as providências que adotou para recuperação dos valores.’

51. Em resposta à oitiva anterior, o Senac/RJ assim se manifestou (peça 248):

‘2.1.1. O SENAC/ARRJ tem acompanhado a apuração quanto ao pagamento de valores do Programa de Participação dos Resultados (PPR) referente ao ano de 2015 desde a autuação dos autos em 2017, por meio de denúncia apócrifa acostada aos autos (peça 1).

‘2.1.2. Em que pese os atos decisórios acerca do tema em comento, descritos no despacho de autoridade à peça 237 dos autos, terem sido tomados pela gestão judicialmente afastada, o SENAC/ARRJ, prezando pelas boas práticas de gestão e pela transparência, tem colaborado com o envio de informações e documentos com a finalidade precípua de contribuir de forma efetiva com as apurações realizadas pela Corte de Contas.

2.1.3. Dessa forma, o SENAC/ARRJ segue à disposição até o deslinde do assunto por meio de decisão do excelentíssimo ministro relator.’

52. Vê-se, da resposta, que o Senac/RJ não se manifestou sobre que providências foram tomadas para a recuperação dos valores, nem sobre o estágio atual dessas providências.

53. Do trecho transcrito do despacho no parágrafo 49 (peça 237, p. 7-9), depreende-se que não há dúvidas, no sentir do relator, quanto à irregularidade dos pagamentos. Tal se deve ao disposto na Resolução Senac CR 007/2015 (peça 89), que crava o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional, em cotejo com a cláusula sexta do PPR 2015 (peça 88, p. 3 – Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2015), que aponta que as metas institucionais econômico-financeiras são previamente estabelecidas a cada ano, bem como que seriam condições para a distribuição a existência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos:

‘Art. 2º O Programa de Participação nos Resultados tem periodicidade anual, constituído de Meta Institucional e Metas Individuais.

§1º A Meta Institucional é de caráter eliminatória, com atingimento mínimo de 100% (cem por cento).

§ 3º O Programa de Participação nos Resultados somente será válido caso a meta eliminatória seja superada, independente do atingimento das Metas Individuais.

Art. 3º A Meta Institucional, será definida, a cada ano, pela Direção do Senac RJ e validada pelo Presidente do Conselho Regional do Senac RJ.

CLÁUSULA SEXTA - PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS (PPR) – EXERCÍCIO DE 2015

§2º - Para que cada empregado participe dos resultados alcançados, é necessário que ocorram duas condições simultâneas:

2.1. Existência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos, caso contrário não haverá o que distribuir, e ao mesmo tempo;

2.2. Contribuição individual de cada empregado para a formação desses resultados, através do cumprimento de suas respectivas metas.

§3º - A participação de que trata a presente cláusula caracteriza-se como Participação nos Resultados – e não como Participação nos Lucros – visto que, o valor da participação a ser atribuído a cada um está condicionado ao atendimento de metas específicas pré-estabelecidas conforme segue:

3.1. Metas institucionais, vinculadas aos resultados econômico-financeiros que definem se haverá ou não participação;

3.2. Metas individuais ou por departamento, relacionadas à contribuição de cada um na formação dos resultados institucionais.

§4º - As metas institucionais econômico-financeiras são previamente estabelecidas a cada ano, aprovadas pela Diretoria e expressas no respectivo Programa de Metas dos empregados.

54. Logo, o estabelecimento da meta institucional como sendo a Receita Líquida Total (peça 91, p. 2), assinada pelo Sr. Orlando Santos Diniz, não elide os pagamentos irregulares, pois: a uma, foi definida a posteriori – conforme retificação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) de 2015, ocorrida em 14/4/2016, na qual se fixou a meta institucional com base na Receita Líquida Total (peça 91), com infração ao §4º cláusula sexta do PPR 2015; a duas, desconsiderou a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo – uma vez que a entidade apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84 em 2015 (balanço patrimonial, demonstração das variações patrimoniais e notas explicativas – peças 66-67 e peça 68, p. 25 e 29).’

55. Além disso, com a mudança a posteriori, inviabilizou-se o estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado, que são os objetivos principais do programa, conforme art. 1º da cláusula sexta do acordo coletivo de trabalho, e art. 1º da Resolução Senac CR 007/2015:

‘Art.1º O Programa de Participação nos Resultados visa estimular a melhoria contínua e produtividade na instituição e reconhecer os funcionários que apresentaram desempenho diferenciado durante o ano de avaliação, valorizando e incentivando a meritocracia na organização, bem como o aumento de eficiência e foco da organização para o alcance de suas metas estratégicas.

CLÁUSULA SEXTA - PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS (PPR) – EXERCÍCIO DE 2015

Fica instituído o Programa de Participação nos Resultados (PPR), na forma da Lei 10.101/2000, como ferramenta de reconhecimento pelo alcance de metas coletivas, que visa estimular a obtenção de resultados institucionais, das equipes e dos indivíduos, conforme critérios a seguir definidos:

§ 1º - O programa terá como objetivo para pagamento, o atingimento das metas estratégicas da instituição SENAC ARRJ e ainda metas individuais, a fim de garantir o fortalecimento da parceria entre empregado e instituição, o estímulo a melhoria contínua da produtividade, o alcance dos resultados planejados pela organização e o reconhecimento da participação dos empregados por sua contribuição.’

56. O detalhamento dos valores referentes ao PPR 2015, recebidos nos meses de abril e maio de 2016 (matricula, nome, cargo básico, identificação federal, valor recebido e mês de recebimento), consta da peça 118, p. 100-138, totalizando R\$ 8.459.409,77.

57. Quanto ao valor mencionado, foi realizada audiência do Sr. Orlando Santos Diniz (Ofício de Audiência 253/2019-TCU-Sec/RJ, datado de 15/2/2019 – peça 179), que restou revel.

58. Como apontado pelo relator, trata-se de débito, sendo adequado proceder-se à citação do Sr. Orlando Santos Diniz e de outros eventuais responsáveis pelos pagamentos irregulares, caso não tenha havido ressarcimento aos cofres do Senac/RJ. Uma vez que a resposta à oitiva anterior não foi clara quanto a esses pontos (existência de outros corresponsáveis pelos pagamentos indevidos, totalizando R\$ 8.459.409,77; e se está em curso ou não procedimento visando ao ressarcimento do citado valor, e, caso esteja, em que estágio se encontra), não foi possível elaborar resposta adequada ao comando constante do item 53 do despacho do relator:

‘52. Desse modo, deve a unidade instrutiva realizar oitiva da atual diretoria do Senac/RJ, para que se manifeste acerca da irregularidade em questão, bem como informe as providências que adotou para recuperação dos valores.

53. Caso não tenha havido o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, a unidade instrutiva deve apurar o débito correspondente, complementando, se for o caso, a cadeia de responsabilidade, identificando o nexo de causalidade entre as condutas e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário, para, em seguida, encaminhar, para juízo deste relator, proposta de autuação de processo apartado de tomada de contas especial.’

59. Até a instrução anterior (peça 252), o que se sabia é que restava fixado o nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Orlando Santos Diniz e os pagamentos irregulares, como demonstrado à matriz de responsabilização constante da peça 229, p. 20:

Irregularidade	Celebração de acordo com presidentes de entidades sindicais para pagamento de valores referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015, em afronta ao disposto no Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016, processo 46215.023038/2015-21, cláusula sexta, §§ 1º e 2º. Dispositivos violados: princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade – artigos 37 e 70 da Constituição Federal.
Responsáveis	Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ Orlando Santos Diniz.
Período	Exercícios de 2015/2016
Conduta	Não exercer com observância aos princípios da legalidade, legitimidade e eficiência as atribuições previstas no art. 28, II, ‘a’ e ‘i’ do Decreto 61.843/1967, ao celebrar acordo para pagamento de valores em afronta ao previamente estabelecido em Acordo Coletivo de Trabalho.
Nexo de causalidade	A celebração de acordo para pagamento de valores em afronta ao previamente estabelecido em Acordo Coletivo de Trabalho resultou em ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico.
Considerações sobre a responsabilidade dos agentes	É de se esperar conduta diversa do responsável, ante suas atribuições regulamentares e o dever de legalidade, legitimidade e economicidade nos atos de gestão.

60. Consignou-se (peça 252, p. 25) a pertinência de acrescentar, quando da citação, que a conduta do Sr. Orlando Santos Diniz, ao autorizar o estabelecimento de meta institucional *a posteriori*, em afronta ao §4º da Cláusula Sexta do Programa de Participação nos Resultados (PPR) de 2015, bem como desconsiderar a exigência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos, prevista no item 2.1 do 2º da mesma norma, afrontou os citados dispositivos e desatendeu aos objetivos do PPR 2015, insculpidos no caput da Cláusula Sexta e em seu §1º, de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado, ocasionando o pagamento irregular de R\$ 8.459.409,77 aos empregados do Senac/RJ.

61. Contudo, como já afirmado, ainda não era possível cravar a cadeia de responsabilidade pelos pagamentos, tendo sido, por esse motivo, realizada nova oitiva do Senac/RJ (ofício à peça 255), questionando:

‘- Se há ou não procedimento em curso para reaver os valores irregularmente pagos a título de remuneração variável em decorrência do PPR 2015; caso esteja em curso tal procedimento, em que estágio se encontra; se há outros responsáveis pelos pagamentos irregulares – com explicitação de suas condutas, do normativo infringido, com evidenciação e indicação de páginas (a exemplo de quem tenha autorizado os pagamentos).’

62. A nova resposta do Senac/RJ (peça 268), após recapitular os fatos, assentou que:

‘2.1.7 Após rememorar os fatos que já constam nestes autos, resta clara a legalidade que

reveste a instituição do PRR 2015, bem como o termo de retificação do Acordo Coletivo que o instituiu. Em tempo, não houve apontamento desse tema em sede de Conselho Fiscal. Consequentemente, não houve, perante o SENAC/ARRJ, procedimentos investigatórios quanto a esse ponto.

2.1.8 Ainda, nestes próprios autos, o tema da Remuneração variável é tratado em duas instruções. À peça 107, há descrição do conteúdo colacionado pelo Ministério Público de Contas, com base em denúncia apócrifa. Após, à peça 165, nova instrução, há a proposição de matriz de responsabilização do ato, conforme abaixo disposto: [apresentou-se o quadro disposto no parágrafo 58 acima]

2.1.9 Após a feitura e apresentação dessa matriz de responsabilidade, houve a expedição desta oitiva, por meio da peça 255 dos autos. Pois bem, ainda não houve análise aprofundada do tema pelo Tribunal de Contas da União. Por óbvio, o SENAC/ARRJ está à disposição para fornecer documentos e informações como tem feito até o momento.

2.1.10 Aguarda-se, assim, os encaminhamentos desta Corte para a averiguação da conduta, se ilegal, ilegítima e antieconômica, conforme consta da proposta de matriz de responsabilização.

63. Vê-se, da resposta, que o Senac/RJ aguarda uma suposta ‘análise aprofundada do tema’ para se manifestar como propugnado na oitiva. Novamente, não se manifestou taxativamente sobre se há ou não procedimento em curso para reaver os valores irregularmente pagos a título de remuneração variável em decorrência do PPR 2015, bem como sobre eventuais outros responsáveis pelos pagamentos irregulares. Além disso, a entidade insiste em afirmar a ‘legalidade que reveste a instituição do PRR 2015, bem como o termo de retificação do Acordo Coletivo que o instituiu’, razão pela qual não houve apontamento desse tema em sede de Conselho Fiscal, nem procedimentos investigatórios quanto a esse ponto.

64. Infere-se, da resposta, que não há procedimento em curso para reaver os valores irregularmente pagos a título de remuneração variável em decorrência do PPR 2015, sendo desnecessária nova oitiva quanto esse ponto. Ademais, a entidade não identificou outros responsáveis pelos pagamentos, se furtando a enviar tal informação sob os argumentos de que tal ponto não foi investigado e de que os atos que os embasam são regulares. É duvidosa a utilidade de nova oitiva, diante do risco de nova resposta evasiva da entidade.

65. De toda forma, com os elementos constantes dos autos, já é possível proceder à citação do então Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ, Sr. Orlando Santos Diniz. Em que pese já haver matriz de responsabilização, propõe-se nova matriz, nos moldes abaixo:

Irregularidade	Pagamentos irregulares de R\$ 8.459.409,77, referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), embasados em meta institucional definida <i>a posteriori</i> e desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, bem como o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100% e objetivos do PPR 2015 de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado.
Responsáveis	Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ Orlando Santos Diniz.
Período	Exercícios de 2015/2016
Conduta	Dar causa a pagamentos de R\$ 8.459.409,77, referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), tendo em vista se deram com base em estabelecimento de meta institucional definida <i>a posteriori</i> (afrontando o §4º da cláusula sexta do PPR 2015) , como sendo a Receita Líquida Total (peça 91) – conforme retificação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) de 2015, ocorrida em 14/4/2016 – desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, estabelecido no §2º, item 2.1, da cláusula sexta do PPR 2015, uma vez que a entidade apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84 em 2015, e afrontando o disposto na Resolução Senac CR 007/2015 (peça 89), que crava o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100%, bem como os objetivos do PPR 2015, insculpidos no caput da Cláusula Sexta e em seu §1º, de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado.

Nexo de causalidade	Retificar do ACT de 2015, estabelecendo meta <i>a posteriori</i> como sendo o atingimento da RCL, o que possibilitou pagamentos irregulares de R\$ 8.459.409,77, quando deveria ter respeitado a meta anteriormente fixada, qual seja o atingimento de resultado econômico-financeiro positivo, o que ensejaria a não distribuição dos valores irregulares, tendo em vista que a entidade apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84 em 2015.
Culpabilidade	Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé do Orlando Santos Diniz. É razoável supor o agente, na qualidade de Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ, sabia ou deveria saber que a retificação do ACT de 2015, estabelecendo meta <i>a posteriori</i> como sendo o atingimento da RCL, ocasionaria pagamentos irregulares. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa, bem como condenado em débito.

66. O valor do débito, calculado com base na informação constante da peça 118, p. 100-138, totaliza R\$ 8.459.409,77, sendo R\$ 7.760.051,94 referente a abril de 2016 e R\$ 699.357,83 referente a maio do mesmo ano. Uma vez que não se tem notícia do dia exato dos pagamentos, considerou-se que foram realizados no último dia dos meses de abril e maio de 2016, por ser data menos gravosa ao responsável.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
7.760.051,94	30/4/2016
699.357,83	31/5/2016

* Valor atualizado até 27/8/2021: R\$ 10.681.921,06.

CONCLUSÃO

67. Os tópicos II, III e IV da instrução restaram elididos, com destaque para o fato de que não foi possível proceder à responsabilização dos integrantes do Senac/RJ apenas com base nos gráficos constantes da peça 96, p. 13-15 (Relatório de Auditoria 2017, do Conselho Fiscal do Senac). Como apontado pelo Relator (peça 237, p. 7), seria necessário obter os planos globais de despesas dos exercícios correspondentes, realizado um batimento com os aludidos gráficos, para, aí sim, proceder à audiência dos responsáveis. Ocorre que diante de tais documentos (dos quais não constam expressamente ‘despesas com publicidade e propaganda’), e mesmo com diligência complementar (ofício à peça 254), realizada para esclarecer os valores constantes dos gráficos, não foi possível evidenciar o embasamento do suposto crescimento de despesas que serviu de base à análise realizada à peça 229, p. 11-15, qual seja: o conjunto de gráficos constantes da peça 96, p. 13-15. Logo, diante da fragilidade de evidências de irregularidade, resta elidido o ponto, superando-se, portanto, a dificuldade de estabelecer a cadeia de responsabilização, vez que a própria irregularidade imputada aos responsáveis não restou suficientemente evidenciada.

68. O item I reproduziu análise realizada à peça 252, p. 6-7, segundo a qual tanto a homologação como a adjudicação da licitação constam da peça 117, p. 33, tendo sido o Sr. Orlando Santos Diniz o responsável por assinar os atos. Ademais, os responsáveis pelo recebimento não devem ser responsabilizados, pois atestaram o recebimento de acordo com o Pedido de compra 20.017/2014 (peça 117, p. 2), não cabendo aos Srs. Sérgio Gomes da Silva e Nilson Lopes, responsáveis pelo ateste (mesmo que em desacordo com o Edital e com Termo de Registro), realizar julgamento sobre a pertinência do pedido de compras.

69. É relevante assinalar, ainda, que o Senac/RJ optou por realizar a venda ao Sesi/RJ dos *switches*, considerando os preços unitários extraídos do sistema Datasul (peça 267, p. 9). Entende-se que foi dada destinação devida aos equipamentos, cujos valores foram arcados pela entidade que de fato se beneficia com seu uso (Sesi/RJ), conforme nota fiscal à peça 267, p. 1253, bem como aviso de lançamento à peça 267, p. 1251, não havendo, portanto, débito relacionado neste ponto.

70. No item V, concluiu-se pela citação o Sr. Orlando Santos Diniz, conforme matriz e valor do débito dispostos nos parágrafos 64 e 65 acima.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) a autuação de tomada de contas especial, composta, a princípio, pelas peças indicadas nos itens 54 e 56 desta instrução, bem como pela própria instrução, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 252 do RI/TCU e art. 41 da Resolução 259/2014 e, desde logo autorizar a citação do responsável, fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa sobre as irregularidades apontadas, e/ou recolham aos cofres do Senac/RJ a quantia indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, conforme segue:

Irregularidade	Pagamentos irregulares de R\$ 8.459.409,77, referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), embasados em meta institucional definida <i>a posteriori</i> e desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, bem como o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100% e objetivos do PPR 2015 de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado.
Responsáveis	Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ Orlando Santos Diniz.
Período	Exercícios de 2015/2016
Conduta	Dar causa a pagamentos de R\$ 8.459.409,77, referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), tendo em vista se deram com base em estabelecimento de meta institucional definida <i>a posteriori</i> (afrontando o §4º da cláusula sexta do PPR 2015) , como sendo a Receita Líquida Total (peça 91) – conforme retificação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) de 2015, ocorrida em 14/4/2016 – desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, estabelecido no §2º, item 2.1, da cláusula sexta do PPR 2015, uma vez que a entidade apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84 em 2015, e afrontando o disposto na Resolução Senac CR 007/2015 (peça 89), que crava o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100%, bem como os objetivos do PPR 2015, insculpidos no caput da Cláusula Sexta e em seu §1º, de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado.
Nexo de causalidade	Retificar do ACT de 2015, estabelecendo meta <i>a posteriori</i> como sendo o atingimento da RCL, o que possibilitou pagamentos irregulares de R\$ 8.459.409,77, quando deveria ter respeitado a meta anteriormente fixada, qual seja o atingimento de resultado econômico-financeiro positivo, o que ensejaria a não distribuição dos valores irregulares, tendo em vista que a entidade apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84 em 2015.
Culpabilidade	Não há elementos que permitam concluir pela boa-fé do Orlando Santos Diniz. É razoável supor o agente, na qualidade de Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ, sabia ou deveria saber que a retificação do ACT de 2015, estabelecendo meta <i>a posteriori</i> como sendo o atingimento da RCL, ocasionaria pagamentos irregulares. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser citado a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de multa, bem como condenado em débito.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
7.760.051,94	30/4/2016
699.357,83	31/5/2016

* Valor atualizado até 27/8/2021: R\$ 10.681.921,06.

b) o retorno dos autos ao gabinete do relator para prosseguimento do feito, conforme despacho à peça 237, p. 10.”

É o relatório.