

TC 002.253/2022-4

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ)

Responsáveis: Orlando Santos Diniz (793.078.767-20)

Advogados: Marcelo Campos (OAB/SP 121.598) e Alessandro Domenico de Magalhães Franco (OAB/SP 138.750)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao determinado no item 9.3 do Acórdão 551/2022-TCU-1ª Câmara (peça 3), nos autos da representação TC 003.742/2017-2, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, *in verbis*:

(...)

9.3. determinar, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do RI/TCU, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, a promoção da citação proposta na instrução à peça 270;

(...)

9.5. apensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado, na forma prevista no art. 41 da Resolução TCU 259/2014.

(...)

HISTÓRICO

2. A instrução constante à peça 6, juntada por cópia da peça 270 do processo originário (TC 003.742/2017-2), narrou e analisou os principais fatos apurados em relação aos pagamentos irregulares referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), embasados em meta institucional definida *a posteriori* e desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, bem como o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100% e os objetivos do PPR 2015 de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado.

3. De destacar que na mencionada instrução constam as descrições das ocorrências, a identificação da responsabilidade e a quantificação do débito.

4. Assim, visando dar cumprimento ao Acórdão 2975/2021-TCU-Plenário, foi proposta a realização de citação do Sr. Orlando Santos Diniz nos seguintes termos (peça 13):

5. Diante do exposto, em atendimento ao acórdão mencionado, submetemos os autos à consideração superior propondo que este Tribunal realize a citação do Sr. Orlando Santos Diniz (CPF: 793.078.767-20, então Presidente do Senac/ARRJ), com 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, contados a partir da ciência, apresente alegações de defesa sobre as irregularidades apontadas, e/ou recolha aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ) 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, CPF: 793.078.767-20.
Período	Exercícios de 2015/2016
Conduta	Dar causa a pagamentos de R\$ 8.459.409,77 (peça 12, p. 100-138), 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 11) – 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, 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 o 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 22/3/2022, sem juros: R\$ 11.396.997,00

5. A citação do Sr. Orlando Santos Diniz foi realizada por meio do Ofício 15124/2022-TCU/Seproc, de 11/4/2022 (peça 16).

6. Em resposta, o responsável encaminhou suas alegações de defesa (peça 22) que serão analisadas a seguir.

EXAME TÉCNICO

7. Em sua defesa, o responsável fez as seguintes alegações:

a) o TCU não teria competência para apreciar as contas do Senac/RJ;

b) deveriam constar no rol dos responsáveis também o Diretor Regional do Senac, Júlio Cesar Gomes Pedro e a Diretora Jurídica do Senac, Daniele Paraiso de Andrade Schneider que eram membros do Conselho Regional do Senac/RJ à época. Caberia ao TCU solicitar os regulamentos internos, normativas, organograma, os processos internos de encaminhamento para aprovação no Conselho Regional do Senac ARRJ e a ata de aprovação no referido conselho para exaurir a questão da responsabilização. O responsável solicita que se apure a responsabilização em todos os processos sob a relatoria do Ministro-Relator e, após isso, se proceda novamente a sua oitiva e dos demais responsáveis;

c) não houve dolo do responsável. Todas as suas decisões foram aprovadas em reuniões com a presença dos membros do Conselho Regional da instituição. O Presidente do Conselho Regional do Senac não teria poder para tomar decisões isoladamente. A Lei 13.655/2018 e o Decreto 9.830/2019 determinam que os gestores sejam responsabilizados apenas quando demonstrado o dolo ou culpa grave de seus atos em detrimento da administração pública. A culpa grave ou erro grosseiro não teriam sido caracterizados na instrução com base em provas;

d) alguns acontecimentos afetaram a efetividade do programa e fizeram com que os funcionários elegíveis ao PPR 2015 atingissem as metas estratégicas, mas não as metas individuais. Como a situação foi alheia as vontades dos profissionais, foi proposto que as metas do PPR 2015 fossem pautadas exclusivamente nos resultados institucionais para valorizar o trabalho colaborativo e o comprometimento de forma coletiva dos funcionários. O intuito do responsável foi estimular os funcionários para que fossem mais produtivos. Esses funcionários não deveriam ser prejudicados por acontecimentos supervenientes. Assim, o responsável reconheceu o trabalho coletivo realizado;

e) por último, o responsável requereu que fossem acatadas as alegações de defesa apresentadas, de modo a não imputar qualquer penalidade ao recorrente.

Análise

8. O primeiro ponto questionado se refere à competência do TCU para apreciar as contas do Senac/RJ. O responsável alega que existe jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal federal quanto à ausência de competência do TCU para julgamento de ações que envolvam as entidades do Sistema S (peça 22, p. 4-7):

Acontece que o entendimento da jurisprudência atual é de que a o Tribunal de Contas da União está extrapolando dos limites de sua competência ao apreciar julgar as contas do SENAC/RJ. **O STF pacificou o entendimento de que o Tribunal de Contas da União não possui competência para o julgamento de ações que envolvam os serviços sociais autônomos**, integrante do sistema “S” (SESC, SENAC, SENAI, SEBRAE ...), ainda que se considere a origem dos recursos destinados a tais entidades. (grifos acrescentados)

9. Ao contrário do que defende o responsável, em que pese não pertencerem à Administração Pública Direta ou Indireta, as entidades do Sistema S prestam contas ao TCU em razão de gerirem recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais (compulsórias). A Lei Orgânica do TCU (8.443/92) define em seu artigo 5º:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

(...)

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

10. A jurisprudência do TCU também é clara no sentido de que a Corte possui competência para analisar as contas das entidades S. Citam-se alguns acórdãos que demonstram o entendimento:

- Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinadas ao atendimento de fins de interesse público. (Acórdão 2079/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

- Por arrecadarem e gerenciarem recursos públicos de natureza parafiscal, as entidades do Sistema S estão sujeitas à fiscalização do TCU (Acórdão 1770/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

- As entidades integrantes do Sistema S encontram-se abrangidas pela jurisdição própria e privativa do TCU (Acórdão 3044/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman)

11. Portanto, não restam dúvidas quanto à competência do TCU em fiscalizar as contas do responsável.

12. O segundo ponto questionado pelo responsável é a ausência dos demais membros do Conselho Regional como corresponsáveis. Ele sugere que o TCU faça oitiva do Senac/RJ solicitando todos os normativos da entidade para redefinir a cadeia de responsabilização. Sugere, ainda, que isso seja feito em todos os processos do relator e que somente após ele seja ouvido novamente quanto à irregularidade.

13. Quanto à essa questão, novamente a argumentação não merece prosperar, pois a análise da responsabilização já foi feita no TC 003.742/2017-2, que foi convertido nesta tomada de contas especial.

14. Naqueles autos, foi realizada oitiva do Senac/ARRJ que para que se manifestasse acerca do pagamento irregular de valores do Programa de Participação dos Resultados (PPR) em 2015 e informasse as providências adotadas para recuperação desses valores (peça 239 do TC 003.742/2017-2).

15. Em instrução que analisou a oitiva (peça 252 do TC 003.742/2017-2) foi proposta nova oitiva (ofícios às peças 254 e 255 do TC 003.742/2017-2) que fez o seguinte questionamento ao Senac/ARRJ:

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). (grifos acrescidos)

16. Na última instrução realizada no TC 003.742/2017-2, foi analisada detalhadamente a questão da responsabilização com base nos questionamentos feitos nos autos por meio das oitivas mencionadas. Cita-se trechos da instrução que constam as análises (peça 270 do TC 003.742/2017-2, p. 20-21) (ou peça 6):

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

(...)

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, CPF: 793.078.767-20.
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, insculpados 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.

17. Do trecho citado, é possível perceber que foi feito um questionamento muito claro sobre a existência de outros responsáveis pelos valores irregularmente pagos a título de remuneração variável em decorrência do PPR 2015 por meio da oitiva realizada no processo.

18. A resposta encaminhada à oitiva foi basicamente a mesma encaminhada pelo responsável em atendimento à citação realizada neste processo. Novamente o responsável nada informa a respeito das condutas e dos normativos infringidos pelos demais integrantes do Senac/ARRJ que ele aponta como corresponsáveis. O Sr. Orlando Santos Diniz se furta a solicitar que o TCU requeira normativos para apurar as responsabilidades, o que já foi feito no processo originador desta TCE, sem que nenhuma informação que imputasse a corresponsabilidade a outros integrantes do Senac/ARRJ tenha sido disponibilizada.

19. Assim, resta clara a intenção meramente protelatória do responsável quanto a este ponto.

20. Ressalta-se, ainda, que compete ao responsável a apresentação de documentação em sua defesa, não bastando a alegação de o TCU realizar nova oitiva do Senac/ARRJ. Como o Sr. Orlando Diniz não apresentou nenhuma documentação que pudesse comprovar suas alegações, tem-se que não podem ser aceitas.

21. Em relação ao fato de que o relator deve analisar a responsabilização em outros processos para posteriormente dar sequência ao fato que está sendo apurado nestes autos, a sugestão não merece muitos comentários. Não há qualquer sentido em parar a tramitação de um processo para apurar responsabilidade em outros. Mesmo porque cada processo tem seu próprio responsável que responde

de acordo com sua conduta que contribuiu com o dano gerado.

22. No que se refere ao fato de que não houve dolo e, portanto, o gestor não poderia ser responsabilizado, bem como ao fato de que fatores externos afetaram a produtividade dos funcionários, essa análise também foi minuciosamente realizada na última instrução do processo gerador desta TCE. Citam-se trechos da instrução que consta a análise (peça 270 do TC 003.742/2017-2, p. 20-21) (ou peça 6):

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 (matrícula, 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.

23. No voto condutor do Acórdão 551/2022-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira, que determinou a conversão do TC 003.742/2017-2 nesta tomada de contas especial, o Ministro-Relator ressaltou que o pagamento do PPR/2015 somente poderia ter sido realizado caso houvesse superação da meta institucional, o que não ocorreu. Quem, contudo, possibilitou esse pagamento foi o Sr. Orlando Santos Diniz, em 14/4/2016, ao alterar as regras do PPR/2015:

35. Desse modo, em síntese, o pagamento do PPR/2015 inicialmente foi delineado para ocorrer somente se houvesse a superação da meta institucional (resultado econômico-financeiro positivo) tendo, portanto, caráter eliminatório, independentemente do atingimento das metas individuais, as quais tinham que ser atingidas em 70% para que houvesse a elegibilidade do empregado para o referido programa. A remuneração seria variável, com índices que variavam de 0,8 a 1,2 vezes o valor do salário base de dezembro/2015.

36. Ademais, tanto as metas institucionais quanto as individuais deveriam ser previamente estabelecidas, aprovadas pela diretoria e expressas no programa de metas dos empregados. Os empregados sem contrato de metas em 2015 não fariam jus ao pagamento do PPR.

37. Entretanto, em 14/4/2016, em ato assinado apenas pelo Sr. Orlando Santos Diniz e pelos representantes dos sindicatos das categorias profissionais envolvidas, foram efetuadas mudanças nas regras do PPR/2015, mediante retificação do acordo coletivo de trabalho. (grifos acrescidos)

24. Resta claro da análise acima a configuração do débito e a consequente responsabilização do Sr. Orlando em razão dele ter retificado o Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) de 2015, estabelecendo meta a posteriori 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.

25. Ainda, no mencionado voto, o Ministro-Relator apontou que a jurisprudência do TCU ao reconhecer a possibilidade de pagamento de remunerações referentes à participação nos resultados por parte dos entes do Sistema S estabeleceu alguns aspectos, como ao aumento de produtividade, o que ficou inviabilizado pela alteração do PPR/2015 ter sido realizado *a posteriori*:

39. Vale ressaltar que esta Corte, mediante o acórdão 3554/2014-TCU-Plenário, relator ministro Aroldo Cedraz (TC 010.375/2014-7), ao tempo em que reconheceu a possibilidade de pagamento de remunerações referentes a participação nos resultados por parte dos entes do Sistema S, estabeleceu alguns aspectos que deveriam ser observados, conforme a seguir:

“(…)

9.5. recomendar aos Conselhos Nacionais de cada entidade do Sistema S Sindical que é desejável o estabelecimento de normas gerais, no sentido de estabelecimento de princípios e diretrizes, de modo a que **o programa de avaliação seja atrelado ao aumento de produtividade**, definido por meio do alcance de metas físicas e orçamentárias, inovação e melhorias nos processos e mensuração da satisfação dos clientes, **com o uso de indicadores de qualidade préestabelecidos**, tal como definido no voto condutor da Decisão 117/1997 – TCU-1ª Câmara, do Acórdão 519/2014-TCU-Plenário e no presente Acórdão;”

(…)

43. De todo modo, cabe observar que, conforme item 9.5 do acórdão 3554/2014-TCU-Plenário, os indicadores de qualidade norteadores do programa devem ser pré-estabelecidos.

44. Isso se deve ao fato de que o PPR tem como objetivo fomentar o aumento de produtividade, de modo que deveria ter havido o estabelecimento e a divulgação prévia das metas institucionais e individuais a serem alcançadas, que fossem físicas e/ou orçamentárias, inovação e melhorias nos processos e mensuração da satisfação dos clientes, conforme constou da referida deliberação.

45. O estabelecimento de indicador institucional em momento posterior, quando o período de avaliação já havia sido encerrado, configura irregularidade grave, pois possibilitou a eleição de indicador que já se sabia que havia sido superado, em completo desvirtuamento de um programa de participação nos resultados.

46. Observa-se, ainda, a insuficiência das justificativas para a alteração da previsão de pagamento de PPR entre 0,8 a 1,2 vezes o salário base de dezembro de 2015 para o índice único de 1,04 salário-base. A importância da avaliação e da remuneração variável no PPR se deve à necessidade

de premiar aqueles que mais contribuíram ao alcance institucional. Assim, o programa não exerceu seu papel de ferramenta de reconhecimento pelo alcance de metas coletivas.

47. Em suma, tendo em vista que não há evidências de que o PPR contribuiu para o aumento da produtividade do Senac/RJ, há elementos que permitem concluir acerca da existência de potencial prejuízo aos cofres da entidade. (grifos acrescidos)

26. Portanto, restou configurado que o ato praticado pelo Sr. Orlando Santos Diniz gerou prejuízos aos cofres do Senac/RJ, razão pela qual propõe-se que não sejam acatadas as alegações de defesa apresentadas e que lhe seja imputado o débito apurado.

CONCLUSÃO

27. De acordo com os elementos acostados nos autos, a irregularidade quanto aos pagamentos indevidos de R\$ 8.459.409,77, referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), embasados em meta institucional definida a posteriori desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, bem como o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100% e dos objetivos do PPR 2015 de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentassem desempenho diferenciado, foi atribuída ao Sr. Orlando Santos Diniz, Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ.

28. Ao retificar o ACT de 2015, estabelecendo meta *a posteriori* como sendo o atingimento da RCL, 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.

29. Assim, suas alegações de defesa devem ser rejeitadas e suas contas ser julgadas irregulares com recolhimento do débito apurado. Além disso, deve lhe ser imputada multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) não acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Orlando Santos Diniz (CPF:793.078.767-20), por meio de seu representante, por não serem suficientes para elidir as irregularidades constatadas;

b) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas do Sr. Orlando Santos Diniz (CPF:793.078.767-20), condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Administração Regional Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ), nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada Lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, abatendo-se, na oportunidade, quantia(s) eventualmente ressarcida(s), na forma da legislação em vigor:

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 *a posteriori* desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, bem como o caráter eliminatório do atingimento da meta institucional em 100% e dos objetivos do PPR 2015 de estímulo à

melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentassem desempenho diferenciado.

Débito atribuído ao Sr. Orlando Santos Diniz (CPF 793.078.767-20):

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

Valor atualizado até 25/7/2022, sem juros: R\$ 11.838.192,00

c) aplicar ao Sr. Orlando Santos Diniz (CPF 793.078.767-20) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

e) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada uma, os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, e 59, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU; e

f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Senac/ARRJ para conhecimento e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Rio de Janeiro, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando-lhes que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos

SecexDesen/Difis, em 25 de julho de 2022.

(Assinado eletronicamente)

Ricardo Alckmin Herrmann

AUFC – Mat. 5671-5

Anexo
Matriz de Responsabilização

Irregularidades	Responsável(is)	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>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.</p> <p>Dispositivos violados: princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade – artigos 37 e 70 da Constituição Federal.</p>	<p>Orlando Santos Diniz, CPF: 793.078.767-20, então Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ</p>	<p>2015/2016</p>	<p>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 resultou em ato de gestão ilegal, ilegítimo e antieconômico.</p>	<p>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.</p>	<p>Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade.</p> <p>É razoável supor que os responsáveis tinham consciência da ilicitude de suas condutas.</p> <p>É de se esperar conduta diversa do responsável, ante suas atribuições regulamentares e o dever de legalidade, legitimidade e economicidade nos atos de gestão.</p> <p>Não há elementos que possam comprovar a ocorrência de boa-fé.</p>