

**TC 035.742/2020-8**

**Natureza:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

**Unidade jurisdicionada:** Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro

**Responsáveis:** Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02), Dalmir Caetano (919.941.607-72), Orlando Santos Diniz (793.078.767-20) e Júlio César Gomes Pedro (932.821.847-00).

**Advogados ou procuradores:** Marialda Fernandes Santos (OAB/RJ 74.915); Dalide Barbosa Alves Corrêa (OAB/DF 7.609); Polliana Cristina Oliveira de Carvalho (OAB/DF 34.894); Felipe Teixeira Vieira (OAB/DF 31.718); Camila Nehmy Aragão Dutra (OAB/RJ 145.000) e outros.

**Pedido de sustentação oral:** Orlando Santos Diniz (peça 167).

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) prevista no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1992, atuada com o objetivo de identificar os responsáveis e quantificar danos decorrentes do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas instituído no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac ARRJ pela Resolução Senac/RJ CR 4/2011, bem como quantificar os valores pagos irregularmente com base na Portaria DES 14/2009 e na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

## HISTÓRICO

2. Na Sessão Ordinária de 9/3/2016, ao deliberar sobre o processo TC 031.142/2011-7 (RA), o E. Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 562/2016-TCU-Plenário, convertendo os autos em TCE e autorizando a citação solidária dos beneficiários e dos responsáveis por pagamentos indevidos, no âmbito do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas, bem como pelos pagamentos resultantes da nomeação irregular da Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider para o cargo de Superintendente Jurídica e de Gestão Corporativa, e autorizando a citação do responsável Sr. Orlando Santos Diniz, individualmente, por pagamento de despesas com a contratação de pareceres jurídicos para defesa de interesses particulares. Tais pagamentos se revelaram, conforme o caso, contrários ao art. 37 da Constituição Federal, à Lei 10.101/2000, aos Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3554/2014-TCU-Plenário, à Súmula Vinculante 13 do STF, e aos arts. 28, inciso II, alínea “g”, e inciso IV, alínea “b”, e 44 do Decreto 61.843/1967 (peça 3).

3. Em consequência, consoante os itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 562/2016-TCU-Plenário, deverão ser citados:

9.1.1. solidariamente com os beneficiários dos pagamentos indevidos, a serem identificados pela

Secex/RJ – excetuada a funcionária Daniele Paraíso de Andrade Schneider, que será citada em tópico específico –, os Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro, presidente e diretor regional do Senac/RJ, respectivamente, por expedirem a Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e a Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, permitindo os pagamentos relativos ao Programa de Remuneração por atingimento de Metas, considerados neste caso concreto flagrantemente contrários ao art. 37, caput, da CF/88, à Lei 10.101/2000 e aos Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3.554/2014-TCU-Plenário, o que ocasionou débito potencial aproximado de R\$ 12 milhões aos cofres do Senac/RJ, no início do exercício de 2012, caso a medida cautelar adotada nestes autos não tenha sido cumprida, e débito de R\$ 5,6 milhões já efetivamente incorridos, abatendo-se os valores que estejam em conformidade com os mencionados parâmetros legais e jurisprudenciais desta Corte, considerando-se, em especial, que (relatórios de auditoria constantes das peças 46 e 96);

9.1.1.1. (...)

9.1.2. solidariamente, o Sr. Orlando Santos Diniz e a Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider, quanto aos débitos a serem apurados, resultado da diferença entre todos os valores recebidos por essa funcionária, na qualidade de Superintendente Jurídica e de Governança Corporativa do Senac/RJ, e o montante a que teria direito caso tivesse permanecido na função anteriormente ocupada à sua irregular nomeação, por parte de seu companheiro, Sr. Orlando Santos Diniz, Presidente do Senac/RJ, mediante a Portaria DES 14/2009, de 5/11/2009, considerando-se como irregulares, principalmente, os indevidamente pagos àquela funcionária na forma de bonificações previstas na Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, que desrespeitam a Súmula Vinculante do STF nº 13 e o art. 28, inciso II, alínea “g”, inciso IV, alínea “b”, e art. 44 do Decreto 61.843/1967, que aprovou o Regulamento do Senac, abatendo-se os valores que estejam em conformidade com art. 37, caput, da CF/88, a Lei 10.101/2000 e os Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3.554/2014-TCU-Plenário;

9.1.3. individualmente, o Sr. Orlando Santos Diniz pelo débito no valor de R\$ 165.900,00, vez que, na condição de Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, contratou pareceres jurídicos não destinados à defesa de interesse público, mas, conforme disposto na cláusula primeira dos contratos firmados (peças 13, 14 e 15 do processo 031.142/2011-7), para “fornecimento de parecer (...) versando sobre a ausência de impedimento à utilização do programa de remuneração variável pelo Senac/Rio”, o que configura defesa de interesses particulares, mais precisamente de programa de remuneração variável flagrantemente contrário ao art. 37, caput, da CF/88, à Lei 10.101/2000 e aos Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3.554/2014-TCU-Plenário;

4. No exame técnico realizado no âmbito da instrução à peça 36 (TC 007.712/2016-2), abordou-se que as informações necessárias ao cumprimento das citações solidárias determinadas no item 9.1.1 do Acórdão 562/2016-TCU-Plenário ainda se mostravam pendentes por parte do Senac ARRJ. Assim, considerou-se necessária a realização de diligência com a seguinte proposta:

(...)

a.1) informar, de modo segregado e individualizado por beneficiário, todas as quantias pagas em decorrência do Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas instituído com base na Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, por meio de demonstrativo contendo: nome e CPF do beneficiário; data e valor de cada pagamento efetuado em favor do beneficiário, com base no referido Programa; e valor do salário mensal do beneficiário referente ao mês de dezembro de cada ano anterior aos pagamentos efetuados;

a.2) informar todos os valores recebidos pela Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider, na qualidade de Superintendente Jurídica e de Governança Corporativa do Senac ARRJ, valores estes acompanhados das respectivas datas de pagamento, a partir da sua nomeação para o cargo de Superintendente, ocorrida por meio da Portaria DES 14/2009, de 5/11/2009, até a presente data;

a.3) informar os valores dos pagamentos a que a Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider teria direito no mesmo período em que ocupou o cargo de Superintendente Jurídica e de Governança Corporativa do Senac ARRJ, caso tivesse permanecido na função ocupada anteriormente à sua nomeação mediante a Portaria DES 14/2009;

a.4) informar a data e o valor de cada pagamento efetuado em favor da Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider, com base no Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas instituído com base na Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011; e

a.5) informar o valor do salário mensal, referente ao mês de dezembro de cada ano anterior aos pagamentos efetuados, a que a Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider teria direito caso tivesse permanecido na função ocupada anteriormente à sua nomeação mediante a Portaria DES 14/2009.

(...)

5. A primeira resposta consta da peça 47 (TC 007.712/2016-2) e referiu-se aos itens “b”, “c”, “d” e “e” do Ofício 1.894/2017. O atendimento do item “a” requereu o levantamento de um extenso rol de beneficiários do referido Programa, tendo sido necessária a solicitação de dilatação de prazo para resposta, a qual consta da peça 55 (TC 007.712/2016-2). Portanto, a diligência foi considerada realizada, conforme despacho de expediente à peça 56 (TC 007.712/2016-2).

6. No exame técnico realizado no âmbito da instrução à peça 73 (TC 007.712/2016-2), constatou-se que o Senac ARRJ apresentou, de modo segregado e individualizado por beneficiário, as quantias pagas em decorrência do Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas instituído com base na Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

7. Entretanto, foram observadas ainda pendências a serem esclarecidas junto ao Senac ARRJ, com a proposta de diligência a seguir transcrita (peça 73, p. 4, TC 007.712/2016-2):

(...)

a.1) presente, de forma legível, a página constante da peça 55, p. 25 dos autos;

a.2) reapresente a tabela enviada à peça 55, referente ao item “a” do ofício de diligência, **em meio eletrônico (arquivo excel)**, contendo as informações lá destacadas;

a.3) apresente documentação comprobatória relativa ao cargo exercido anteriormente pela então funcionária Daniele Paraíso de Andrade Schneider, antes de sua assunção ao cargo de Superintendente Jurídica e de Governança Corporativa do Senac ARRJ, bem como presente os valores dos pagamentos a que a Sra. Daniele Paraíso de Andrade Schneider teria direito no mesmo período em que ocupou o cargo de Superintendente Jurídica e de Governança Corporativa do Senac ARRJ, caso tivesse permanecido no referido cargo anterior;

a.4) informe, para fins de análise inerente a este processo, os valores de salários-base pagos, mensalmente, aos gerentes da entidade, no período de 31/7/2015 a 30/6/2017, bem como cópia da norma que estabelece ou estabeleceu a remuneração paga aos gerentes.

(...)

8. Na sequência dos fatos, foi enviado o ofício de diligência 3.379/2020-Seproc à Procuradora da Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro, conforme consta da peça 78 (TC 007.712/2016-2). Foi apresentado pedido de prorrogação de prazo à peça 79 (TC 007.712/2016-2) e concedido por meio do Despacho à peça 80 (TC 007.712/2016-2). As respostas constam das peças 82-83 (TC 007.712/2016-2).

9. Constam dos autos o pedido, por parte do Senac ARRJ, no sentido de que as comunicações a ele enviadas sejam remetidas à sua sede na Rua Marquês de Abrantes, 99 – Flamengo – Rio de Janeiro – RJ – cep: 22230-060 (peça 77, TC 007.712/2016-2).

10. Por meio de Pronunciamento da Sec-TCE/D5 (peça 96), asseverou-se que, em cumprimento ao despacho de peça 95, em que o Exmo. Marcos Bemquerer Costa anuiu à proposta da instrução de peça 92 e determinou apartado 8 do TC 007.712/2016-2 e a citação dos responsáveis Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes

de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02), Dalmir Caetano (919.941.607-72), Orlando Santos Diniz (793.078.767-20) e Júlio César Gomes Pedro (932.821.847-00), foram inseridos, nos sistemas de comunicações processuais e no radar, os dados referentes à medida determinada.

11. Diante disso, no mesmo pronunciamento (peça 96), foi proposto o envio do despacho (peça 92) ao Seproc, para fins de elaboração e expedição das citações determinadas pelo Relator, nos termos seguintes:

**Irregularidade:** recebimento de valores indevidos relativos ao Programa de Remuneração por Atingimento de Metas instituído no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac ARRJ, pela Resolução Senac/RJ CR 4/2011, quantificados irregularmente com base na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

**Débitos:**

Apartado 8	Nome do beneficiário e responsáveis solidários	CPF	Prêmio Individual Em R\$	Data do pagamento
63	LILIAN SILVA RIBEIRO	030.621.237-45	21.324,20	mar-11
64	LUCIANA CAVALCANTI BARROS	037.372.287-79	13.775,93	mar-11
65	ANA MARIA DE FREITAS	701.645.927-68	12.495,23	mar-11
66	LETICIA ESTER CRUZ DA SILVA	436.205.151-15	27.410,14	mar-11
67	LUIZ FELIPE SANTOS	867.593.027-53	51.461,69	mar-11
68	ANDRE LUIZ PONTES DE SIQUEIRA	826.128.897-87	16.708,04	mar-11
69	ANDREA CORREA NAVES	087.227.107-28	16.708,04	mar-11
70	IRIS ALMEIDA RABETIM DUARTE	087.115.577-02	9.348,49	mar-11
71	DALMIR CAETANO	919.941.607-72	31.730,63	mar-11
Responsável solidário	ORLANDO SANTOS DINIZ	793.078.767-20	200.962,39	mar-11
Responsável solidário	JÚLIO CÉSAR GOMES PEDRO	932.821.847-00	200.962,39	mar-11

**Condutas:**

a) dos 9 funcionários: Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02), Dalmir Caetano (919.941.607-72) – receber valores considerados como irregulares com base no Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas, instituído pela Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e quantificados com base na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

a) do Sr. Orlando Santos Diniz – Presidente do Senac ARRJ, expedir a Resolução Senac/RJ CR 4/2011, de forma a permitir, irregularmente, os pagamentos relativos ao Programa de Remuneração por atingimento de Metas, tendo ocasionado débito aos cofres da entidade.

b) do Sr. Júlio César Gomes Pedro – Diretor Regional do Senac ARRJ, expedir a Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, de forma a permitir, irregularmente, os pagamentos relativos ao Programa de Remuneração por atingimento de Metas, tendo ocasionado débito aos cofres da entidade.

**Dispositivos violados:** art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, Lei 10.101/2000, arts. 28, inciso II, alínea “g”, e inciso IV, alínea “b”, e 44 do Decreto 61.843/1967, Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário, Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, Súmula Vinculante 13 do STF.

**Nexo de causalidade:**

a) de Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02), Dalmir Caetano (919.941.607-72) – o recebimento de valores considerados como irregulares a título de prêmio individual, decorrente do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas, ocasionou dano aos cofres da entidade.

b) do Sr. Orlando dos Santos Diniz – a expedição da Resolução Senac/RJ CR 4/2011, realizada pelo responsável, então Presidente do Senac/RJ, permitiu os pagamentos indevidamente efetuados aos funcionários identificados a título de premiação individual, definida no Programa de Remuneração por Atingimento de Metas.

c) do Sr. Júlio César Gomes Pedro – a expedição da Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, realizada pelo responsável, então Diretor Regional do Senac/RJ, permitiu os pagamentos indevidamente efetuados aos funcionários identificados a título de premiação individual, definida no Programa de Remuneração por Atingimento de Metas.

**Evidências:** Resolução Senac/RJ CR 4/2011 (peça 46), Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011 (peça 29), Voto e Acórdão 562/2016-TCU-Plenário (peças 7-8), Relatório de Auditoria a partir do qual se originou a presente TCE (peça 6).

11. Promovidas as citações (peça 238), os responsáveis apresentaram alegações de defesa (peças 138; 144; 147 a 156; 158; 159; 160 a 165; 184 a 194; 202 a 213; 231 a 237), que serão analisadas na seção Exame Técnico.

## **ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012**

### **Avaliação da Ocorrência de Prescrição.**

12. O Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas” (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que “prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento” nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

13. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

14. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

15. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo prescricional é a prolação do Acórdão 562/2016-TCU-Plenário, que converteu os autos em tomada de contas especial e autorizou a citação solidária dos beneficiários e dos responsáveis por pagamentos indevidos, em **9/3/2016** (peça 3) (art. 4º, inciso IV).

16. No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em 9/3/2016, data em que houve a conversão dos autos em tomada de contas especial e a autorização da citação solidária dos beneficiários e dos responsáveis por pagamentos indevidos, em (peça 3; art. 4º, inciso IV). O termo inicial da contagem da prescrição intercorrente ocorreu em 2/12/2011, data em que ocorreu o primeiro ato apuratório.

17. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos na fase externa desta TCE:

- a) relatório de fiscalização TCU 897/2011, **em 2/12/2011** (peça 46 do TC 031.142/2011-7);
- b) despacho do Relator determinando realização de contraditório, **em 10/2/2012** (peça 50 do TC 031.142/2011-7);
- c) instrução propondo realizar audiência, **em 16/7/2013** (peça 131 do TC 031.142/2011-7);
- d) instrução de mérito, **em 25/3/2015** (peça 166 do TC 031.142/2011-7);
- e) Acórdão 562/2016-Plenário, **em 9/3/2016** (peça 204 do TC 031.142/2011-7);
- f) Acórdão 1103/2016-Plenário, **em 4/5/2016** (peça 227 do TC 031.142/2011-7);
- g) autuação da tomada da conta especial TC 007.712/2016-2, **em 18/3/2016**;
- h) instrução com proposta de diligência e citação, **em 26/6/2017** (peça 36 do TC 007.712/2016-2);
- i) instrução com proposta de diligência e citação, **em 5/2/2020** (peça 73 do TC 007.712/2016-2);
- j) instrução com proposta de autuação de apartados para a citação dos responsáveis, **em 19/6/2020** (peça 85 do TC 007.712/2016-2);
- k) Despacho determinando a autuação de apartados para a citação dos responsáveis, **em 29/6/2020** (peça 2);
- l) Ofício 61659/2020-TCU/Seproc, **em 10/11/2020** (peça 109);
- m) Ofício 61660/2020-TCU/Seproc, **em 10/11/2020** (peça 110);
- n) Ofício 61652/2020-TCU/Seproc, **em 10/11/2020** (peça 111);
- o) Ofício 61653/2020-TCU/Seproc, **em 10/11/2020** (peça 112);
- p) Ofício 61654/2020-TCU/Seproc, **em 10/11/2020** (peça 113);
- q) Ofício 61655/2020-TCU/Seproc, **em 10/11/2020** (peça 114);

- r) Ofício 61656/2020-TCU/Seproc, em 10/11/2020 (peça 115);
- s) Ofício 61657/2020-TCU/Seproc, em 10/11/2020 (peça 116);
- t) Ofício 61658/2020-TCU/Seproc, em 10/11/2020 (peça 117);
- u) Ofício 61649/2020-TCU/Seproc, em 10/11/2020 (peça 118);
- v) Ofício 61650/2020-TCU/Seproc, em 10/11/2020 (peça 119);
- w) Ofício 61651/2020-TCU/Seproc, em 10/11/2020 (peça 120);
- x) Ofício 3462/2021-TCU/Seproc, em 3/2/2021 (peça 182);
- y) Ofício 3460/2021-TCU/Seproc, em 3/2/2021 (peça 183);
- z) Ofício 8372/2021-TCU/Seproc, em 4/3/2021 (peça 200);
- aa) Ofício 8373/2021-TCU/Seproc, em 4/3/2021 (peça 201).

18. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

#### **Avaliação da Prescrição Intercorrente**

19. A RESOLUÇÃO - TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

20. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição na fase externa, relacionados no item 6, acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e conseqüentemente não ocorreu a prescrição intercorrente.

#### **Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

21. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o conhecimento da irregularidade sancionada ocorreu em 9/3/2016 (peça 3), e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme arrolado no parágrafo 16 acima.

#### **Valor de Constituição da TCE**

22. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) é superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

## EXAME TÉCNICO

23. Os responsáveis Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02), Dalmir Caetano (919.941.607-72), Orlando Santos Diniz (793.078.767-20) e Júlio César Gomes Pedro (932.821.847-00) foram citados pelas seguintes condutas:

a) Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02) e Dalmir Caetano (919.941.607-72) – receber valores considerados como irregulares com base no Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas, instituído pela Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e quantificados com base na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

b) Orlando Santos Diniz – Presidente do Senac ARRJ, expedir a Resolução Senac/RJ CR 4/2011, de forma a permitir, irregularmente, os pagamentos relativos ao Programa de Remuneração por atingimento de Metas, tendo ocasionado débito aos cofres da entidade;

c) Júlio César Gomes Pedro – Diretor Regional do Senac ARRJ, expedir a Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, de forma a permitir, irregularmente, os pagamentos relativos ao Programa de Remuneração por atingimento de Metas, tendo ocasionado débito aos cofres da entidade.

24. Diante disso, apresentaram defesas (peças 138; 144; 147 a 156; 158; 159; 160 a 165; 184 a 194; 202 a 213; 231 a 237), cujo teor pode ser resumido nos pontos enumerados e analisados em seguida:

a) o Tribunal de Contas da União não tem competência para julgar as presentes contas, à vista da natureza privada das entidades, mesmo considerando a origem dos recursos envolvidos (Júlio Cesar Gomes Pedro); o Tribunal de Contas da União é incompetente para julgar as contas do Senac/RJ, pois a entidade tem natureza privada (Dalmir Caetano);

b) houve prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório, em razão do excessivo decurso de tempo (Júlio Cesar Gomes Pedro); a prescrição ocorreu em razão do interregno de mais de cinco anos entre o recebimento da bonificação e as citações - a prescrição, prevista na CLT, ocorreu, uma vez que a defendente foi citada passados mais de oito anos (Iris Almeida Rabetim Duarte); a prescrição quinquenal ocorreu, pois os fatos relativos ao Programa de Remuneração por Atingimento de Metas ocorreram há praticamente 10 anos (Luiz Felipe Santos);

c) a responsabilidade deve ser afastada por não ser de sua competência emitir/autorizar/ordenar qualquer tipo de despesa ou pagamento; este procedimento não decorre de um ato isolado, mas é resultado de um processo administrativo complexo, com a participação de outros gestores para a sua concretização; a ilegitimidade passiva do defendente é clara, pois não concorreu para a efetivação do dano; conduta antijurídica não se presume, sendo necessária a identificação de elemento subjetivo dolo ou culpa para a responsabilização (Júlio Cesar Gomes Pedro); como presidente, não tinha poderes para tomar decisões isoladamente, sem a Diretoria do Senac; muitas decisões eram tomadas exclusivamente pelo Diretor Regional do Senac, Júlio Cesar Gomes Pedro, incluindo a implementação do programa de remuneração por atingimento de metas instituído pela resolução CR 4/2011, cabendo-lhe a inteira responsabilidade por ele, juntamente com Daniele Paraíso de Andrade, Diretora Jurídica e de Governança Corporativa (Orlando Santos Diniz); a presidência não é cargo operativo e os verdadeiros responsáveis pela implementação do programa são a diretoria regional, superintendências e gerências específicas com a aprovação do conselho regional, por isso, REQUER a juntada de provas documentais referentes à implementação do programa aos autos, à composição do conselho e respectivas atas para fins de responsabilização, bem como todos os que contribuíram para a irregularidade; após o

chamamento de todos aos autos e a juntada das correspondentes manifestações, pede nova oportunidade de defesa (Orlando Santos Diniz);

d) os defendentes não podem ser responsabilizados, pois desempenhavam atividades técnicas e não tiveram poder decisório e de gestão sobre os recursos, competência essa efetivamente exercida pelo Presidente e o Diretor do Departamento Regional, como mostram elaboração e as assinaturas da Resolução CR 04/20011, que aprovou e determinou diretrizes do programa de remuneração anual por atingimentos de metas, e a regulamentação e implementação pelas Ordens de Serviço NOR 010/2010 e 02/2011; a responsabilização não é cabível, uma vez que os defendentes nunca tiveram competência para emitir/autorizar/ ordenar qualquer tipo de despesa ou pagamento; não há nexo causal entre suas condutas (recebimento da bonificação) e a alegada lesão aos cofres da entidade, pois os defendentes não contribuíram para a existência do dano causado por superiores hierárquicos - o defendente não não tinha poder de expedir resoluções ou ordenar pagamentos e não há nexo entre sua conduta e o pagamento da bonificação (Dalmir Caetano); a defendente não elaborou a política de remuneração variável implantada pelo Senac ARRJ (Ana M. Freitas); a defendente em nada contribuiu para elaboração e implementação dos normativos internos que criaram e regulamentaram o programa, não tendo poderes de gestão para isso (Iris Almeida Rabetim Duarte); não há nexo causal entre a conduta da defendente e a lesão aos cofres da entidade empregadora (Iris Almeida Rabetim Duarte); o defendente não era responsável pela expedição de resoluções, ordens de serviços, ou ordenamento de pagamentos relacionados ao programa; não está presente qualquer nexo entre a conduta e os supostos danos (Luiz Felipe Santos); a requente não tinha ingerência sobre a decisão de criação e implantação do programa de avaliação de desempenho instituído por meio da Resolução Senac CR N.04/2011, e Ordem de Serviço Senac /RJ NOR N.002/2011 (Leticia Ester Cruz da Silva); a defendente não tinha ingerência sobre a formulação de critérios ou outros aspectos que definiram a elegibilidade e/ou funções do programa de metas e remuneração variável, da mesma forma que não lhe cabia a opção de não adesão ao programa, sob o risco de configurar a prática de insubordinação e comportamento desidioso, dando azo para desligamento por justa causa (Lílian Silva Ribeiro); os verdadeiros responsáveis são o Presidente e o Diretor Regional (Dalmir Caetano); a irregularidade foi cometida exclusivamente pela Presidência e Direção do Senac ARRJ e não pelos empregados (Ana M. Freitas); a irregularidade deve ser imputada exclusivamente aos responsáveis pela edição dos atos normativos (resolução e ordem de serviço) (Andrea Correa Naves); a responsabilidade pelo ilícito cabe exclusivamente aos gestores que assinaram a resolução e a ordem de serviço (Iris Almeida Rabetim Duarte); a responsabilidade pela irregularidade deve ser atribuída a quem lhe deu origem, de acordo com a respectiva competência (Luiz Felipe Santos);

f) é imprescindível a comprovação da má-fé para a configuração do dever de ressarcir valores indevidamente recebidos por erro da administração; logo, os defendentes não podem ser condenados ao pagamento do suposto débito; o recebimento dos valores de natureza alimentar se deu de boa-fé e causado por erro administrativo, com presunção da legalidade das normas internas e em condições de subordinação hierárquica; o recebimento dos valores ocorreu com boa-fé, presumindo-se a legalidade do programa - o defendente agiu em cumprimento de ordens e não era responsável por estabelecer as políticas de remuneração de acordo com os critérios estabelecidos; logo, não há nexo causal comprovado entre a conduta e o dano alegado, e não há como atribuir responsabilidades e nem sanção (Júlio Cesar Gomes Pedro); o valor recebido foi declarado à Receita Federal e tinha caráter alimentar; o defendente agiu de boa-fé presumindo a legalidade do programa, reconhecida pelo TCU; não se verificou elementos subjetivos de dolo ou culpa na conduta do defendente e, sem isso, não pode haver a responsabilização (Dalmir Caetano); o recebimento ocorreu em condições de subordinação hierárquica e de presunção de legalidade (Ana M. Freitas); o recebimento ocorreu em conformidade com os normativos internos e pautou-se pela legalidade; a defendente agiu de boa-fé e com a confiança ou justificada expectativa de que os valores recebidos eram legais e integrariam em definitivo seu patrimônio, o que autoriza dispensar a restituição dos valores; o caráter alimentar

desses valores reforça sua irrepetibilidade (Andrea Correa Naves); a defendente recebeu os valores de boa-fé crendo em sua legalidade, portanto, a devolução não pode ser cobrada (Iris Almeida Rabetim Duarte); o valor recebido pelo defendente tem caráter alimentar e foi devidamente tributado (Luiz Felipe Santos); a boa-fé do defendente está caracterizada, uma vez que o programa foi aprovado um ano antes da apresentação aos funcionários e não havia qualquer questionamento acerca da legalidade/conformidade com a legislação; os valores foram recebidos em decorrência do atingimento/superação das metas previamente acordadas; portanto, a conduta atribuída ao defendente carece do elemento subjetivo do dolo ou culpa devidamente descrito (Luiz Felipe Santos); a responsabilização da defendente viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois não ficou evidenciado nenhum dano ou risco ao interesse público e nem qualquer benefício ou lucro que exorbitasse à legítima expectativa de sua atuação; não há, portanto, qualquer evidência de má-fé da peticionante que autorize sua penalização; diante disso, o princípio da proibição do excesso foi violado (Letícia Ester Cruz da Silva); a responsabilização da defendente viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pois não ficou evidenciado nenhum dano ou risco ao interesse público e nem qualquer benefício ou lucro que exorbitasse à legítima expectativa de sua atuação (Lílian Silva Ribeiro);

g) a devolução dos valores é descabida, posto que o salário e a remuneração variável são direitos irrefutáveis à luz da legislação trabalhista, pois foi concedido de forma legal, impessoal e objetiva; a adesão ao programa tinha caráter mandatório e não facultativo; estava previsto no contrato de trabalho e contava com lastro em Acordo Coletivo de Trabalho, além de ter ocorrido em condições de submissão às condições de trabalho impostas pelo empregador e respectiva contraprestação laboral - o recebimento estava vinculado a uma relação trabalhista e ocorreu em condições de subordinação hierárquica; o programa tinha adesão obrigatória (Dalmir Caetano); a adesão ao Programa de Remuneração por Atingimento de Metas era compulsória, o que importa dizer que não cabia à defendente a possibilidade de se recusar a participar do citado programa sem prejuízo da própria manutenção de seu emprego (Andrea Correa Naves); o recebimento ocorreu em uma relação trabalhista arrimada em dependência e subordinação hierárquica, de forma que a adesão ao programa era mandatória; não houve nenhum favorecimento no pagamento das bonificações, pois foi oportunizado a todos os empregados que atingissem as metas previstas nos normativos, segundo avaliação de desempenho objetiva e impessoal (Iris Almeida Rabetim Duarte); o recebimento ocorreu no contexto de uma relação trabalhista e em condições de subordinação hierárquica, como mostra a adesão obrigatória ao programa (Luiz Felipe Santos); o recebimento ocorreu em um contexto de relação trabalhista, em condição de subordinação hierárquica, não cabendo atribuir ou transferir aos empregados o risco do negócio (Lílian Silva Ribeiro); a remuneração variável por desempenho tem caráter trabalhista e sempre integrou o salário do defendente; o recebimento da bonificação ocorreu em condições de subordinação hierárquica e a adesão era mandatória; as metas foram cumpridas pelo defendente, o que torna titular do direito de recebimento dos valores correspondentes, conforme contrato preestabelecido assinado no início de 2010, junto ao SENAC RJ (André Luiz Pontes de Siqueira);

h) não existem provas da irregularidade, o que autoriza assumir que há lide temerária por ausência de justa causa (Júlio Cesar Gomes Pedro).

### **Argumento**

25. Os responsáveis argumentam que o Tribunal de Contas da União não tem competência para julgar as presentes contas, à vista da natureza privada das entidades e da jurisprudência do STF, mesmo considerando a origem dos recursos envolvidos (Júlio Cesar Gomes Pedro e Dalmir Caetano).

### **Análise**

26. Em sentido contrário ao defendido pelos responsáveis, há extenso rol de precedentes

jurisprudenciais, no STF e no âmbito deste Tribunal, no sentido de reconhecer a legitimidade da competência desta Corte para a fiscalização das entidades do Sistema S, tendo como recorte a natureza tributária das contribuições parafiscais geridas por essas entidades.

27. Nesse sentido, temos o precedente cuja ementa é transcrita a seguir:

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Controle finalístico das entidades do Sistema S. Tomada de contas especial. Observância ao postulado do contraditório. Alcance de norma constitucional (art. 8º, I, da CF/88). Pretensão de interpretação genérica. Inadequação da via eleita. Contribuições sindicais. Natureza pública. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.

1. O estabelecimento do contraditório em procedimentos iniciais de apuração de materialidade de atos objeto de denúncia perante o TCU não é obrigatório, pois, nessa fase, há mero ato investigatório, sem formalização de culpa. Precedentes.

2. De acordo com previsão do art. 12, II, da Lei Orgânica do TCU (nº 8.443/92), é no processo da tomada de contas que o apontado como responsável tem a oportunidade de exercer seu direito ao contraditório e à ampla defesa, o que foi observado no caso dos autos.

3. Incabível a pretensão de transformar o mandado de segurança em instrumento para a interpretação acerca do alcance, de maneira genérica, de dispositivo constitucional, com vistas a delinear, de modo dissociado do caso dos autos, os limites do controle finalístico que compete ao TCU. A solução da lide no sentido de que **é legítimo ao controle finalístico exercido pelo TCU adentrar na apreciação do padrão de objetividade e eficiência em contratação realizada por entidades do Sistema S se deu em seguimento a precedentes da Corte e se mostra suficiente para o deslinde da controvérsia.**

4. **As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União. Precedentes.** 5. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monocrático conduz à manutenção da decisão recorrida. 6. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento. (grifos nossos, MS 34296 AgR / DF - Distrito Federal, rel. Min. Dias Toffoli)

28. No que tange à jurisprudência interna, vários outros enunciados sustentam tese contrária à defendida pelos responsáveis:

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

O TCU tem competência para realizar inspeções e diligências para averiguação das disponibilidades financeiras das federações estaduais vinculadas às confederações nacionais que recebem repasses de entidades do Sistema S, exclusivamente quanto aos recursos que possuam origem tributária. A presença de verbas de natureza privada nas disponibilidades financeiras daquelas entidades não afasta a competência do Tribunal sobre o exame da parcela dos recursos de origem pública (Acórdão 736/2017-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro).

Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público (Acórdão 2079/2015-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

As entidades integrantes do Sistema "S" encontram-se abrangidas pela jurisdição própria e privativa do TCU (Acórdão 3044/2009-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman).

Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público (Acórdão 1507/2020-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

29. Diante disso, resta claro que não assiste razão aos defendentes quando pugna pela incompetência do TCU de apreciar as presentes contas.

### **Argumento**

30. Os responsáveis alegam que houve prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório, em razão do excessivo decurso de tempo e que a prescrição ocorreu em razão do interregno de mais de cinco anos entre o recebimento da bonificação e as citações.

#### **Análise**

31. Conforme análises feitas nos parágrafos 12 a 21 acima (para as quais remeto o leitor), é possível concluir que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que os fatos são de 2011, o conhecimento da irregularidade sancionada ocorreu em 9/3/2016, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade em 2020, conforme arrolado no parágrafo 17 acima. Não houve, portanto, transcurso de mais de 10 anos entre os fatos e a citação dos responsáveis.

32. O mesmo se aplica à prescrição, pois levando-se em conta o mesmo termo inicial da contagem do prazo de prescrição (2016), bem como a sequência de eventos processuais que têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco), ou 3 (três) – prescrição intercorrente, anos entre cada evento processual e o seguinte.

33. Portanto, não merece acolhida os argumentos apresentados, pois não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU, e nem o alegado prejuízo à defesa.

#### **Argumento**

34. O Sr. Júlio Cesar Gomes Pedro defende que sua responsabilidade deve ser afastada, pois não era de sua competência emitir/autorizar/ordenar qualquer tipo de despesa ou pagamento. Ademais, tal procedimento não decorre de um ato isolado, mas é resultado de um processo administrativo complexo, com a participação de outros gestores para a sua concretização. Portanto, a ilegitimidade passiva é clara, pois não concorreu para a efetivação do dano ao Erário, não sendo possível presumir a conduta antijurídica, vez que exige a identificação de elemento subjetivo dolo ou culpa para a responsabilização.

35. Por sua vez, Orlando Santos Diniz argumenta que, enquanto presidente, não tinha poderes para tomar decisões isoladamente, sem a Diretoria do Senac. Segundo ele, muitas decisões eram tomadas exclusivamente pelo Diretor Regional do Senac, Júlio Cesar Gomes Pedro, o que inclui a implementação do programa de remuneração por atingimento de metas instituído pela resolução CR 4/2011, cabendo-lhe a inteira responsabilidade por ele, juntamente com Daniele Paraíso de Andrade, Diretora Jurídica e de Governança Corporativa.

36. Assim, como a presidência não é cargo operativo, os verdadeiros responsáveis pela implementação do programa são a Diretoria Regional, Superintendências e Gerências específicas, que contaram com a aprovação do Conselho Regional. Por essa razão, para fins de responsabilização, requer a juntada aos autos de documentos referentes à implementação do programa, à composição do Conselho e respectivas atas. Após o chamamento de todos os verdadeiros responsáveis aos autos e a juntada das correspondentes manifestações, pede nova oportunidade de defesa.

37. Os demais defendentes, em suma, entendem que não podem ser responsabilizados, pois não há nexos causal entre suas condutas (recebimento da bonificação) e a alegada lesão aos cofres da entidade. Portanto, não contribuíram para a existência do dano, que, na verdade, foi causado pelo Presidente e pelo Diretor do Departamento Regional, como mostram a elaboração e as assinaturas da Resolução CR 04/20011, que aprovou e determinou diretrizes do programa de remuneração anual por atingimentos de metas, e das Ordens de Serviço NOR 010/2010 e 02/2011, que o regulamentou e implementou.

#### **Análise**

38. Os Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro foram citados não por emitir, autorizar ou ordenar qualquer tipo de despesa ou pagamento relativo às bonificações flagrantemente

ilegais, ou por praticar atos fora de suas alçadas de competência, mas por expedir, respectivamente, a Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e a Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, de forma a permitirem, irregularmente, os pagamentos relativos ao Programa de Remuneração por atingimento de Metas, e a ocasionar danos aos cofres da entidade.

39. Os pagamentos anuídos pelos responsáveis são, nos termos do Acórdão 562/2016-Plenário, proferido nos autos do TC-031.142/2011-7, *flagrantemente contrários ao art. 37, caput, da CF/88, à Lei 10.101/2000 e aos Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3.554/2014-TCU-Plenário*, e ocasionaram um débito potencial de aproximadamente R\$ 12 milhões. Ainda segundo a deliberação, os pagamentos permitidos pelos normativos assinados pelos responsáveis foram feitos ao arrepio dos princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da razoabilidade, vez que foram realizados no âmbito de um programa que era *na verdade um programa de pagamento de bônus ou prêmios para executivos, que podem receber o montante equivalente a 8 salários base de dezembro (do ano anterior ao pagamento), ou até mesmo a 9,6 salários, em caso de desempenho avaliado em 120% da meta estabelecida, que sequer foi adequadamente demonstrada a sua pertinência em relação aos objetivos institucionais do Senac/RJ* (peça 250, TC 035.739/2020-7).

40. A elaboração e a implementação do programa ainda tiveram a mácula de outras graves impropriedades, como a exclusão injustificada do programa de parte do quadro de pessoal relacionado à área-fim, restringindo o universo de beneficiários a menos de um terço (1.033) dos 3.219 empregados da entidade. Com isso, verificou-se grande concentração de pagamentos a 221 dos 3.219 empregados (6,87%). Destes, menos de 0,02% dos contemplados (4 empregados), incluindo o defendente Júlio Cesar Gomes Pedro, recebeu mais de um quarto (26,51%) do total de bonificações pagas (R\$ 2,9 milhões), e os três quartos restantes foram distribuídos entre os outros 217 (peça 7).

41. Assim, enquanto membros do Conselho Regional (art. 22, incisos I e VII, do Decreto 61.843/1967) e detentores da atribuição de submeter à deliberação do Conselho Regional (CR) assuntos afetos ao quadro de pessoal (art. 7º do mesmo diploma), executar as medidas necessárias à observância das diretrizes gerais da ação na Administração Regional e o seu orçamento em cooperação com os demais ocupantes de cargos de direção (art. 26 c/c. art. 28, IV do Decreto 61.836/1967), não cabe alegar que não concorreram para a efetivação do dano e que não restou configurado dolo ou culpa necessários para suas responsabilizações, seja atribuindo um ao outro a responsabilidade exclusiva pelos danos, seja relegando ao colegiado a competência de formulação e implementação de políticas de pessoal.

42. Quanto aos argumentos apresentados pelos demais responsáveis, apesar de não terem efetivamente competência para praticarem esses atos, como beneficiadas por um programa de bonificação que se revelou ter fortes indícios de favorecimento indevido de detentores de determinados cargos em detrimento de outros, entendemos que elas devem fazer o respectivo ressarcimento de valores, pois há nexos causal entre suas condutas (recebimento da bonificação) e a lesão aos cofres da entidade. Não há qualquer violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na pretensão de recomposição dos danos aos cofres da entidade.

43. Em relação ao requerimento de produção de provas documentais e o consequente chamamento de novos responsáveis ao processo, feito pelo Sr. Orlando Santos Diniz, cabe ressaltar que não cabe ao Tribunal a realização de diligências para colher documentos de interesse da defesa de gestor, uma vez que é dele o ônus da prova (Acórdão 5516/2010-Segunda Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro). Logo, descabe seu conhecimento ou deferimento.

#### **Argumento**

44. Os responsáveis em suma alegam que o recebimento dos valores se deu de boa-fé e com presunção da legalidade das normas internas e em condições de subordinação hierárquica. Ademais, a responsabilização por dano só deve ocorrer em caso de dolo comprovado ou erro grosseiro (culpa grave).

#### **Análise**

45. Como asseverado na análise anterior, os responsáveis Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro praticaram atos lesivos aos cofres da entidade com grave culpa, resultando em erro administrativo. Com eles, foram violados o art. 37, caput, da Constituição Federal, a Lei 10.101/2000, além dos Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3.554/2014-TCU-Plenário. Logo, não se pode ter a prática dos atos que permitiram os pagamentos indevidos como mero erro escusável de interpretação da lei.

46. Como já mencionado, foi excluída do programa grande parte do quadro de pessoal relacionada à área-fim, como monitores de curso, desviando-se parcialmente da finalidade explicitada na criação do programa e restringindo indevidamente o universo de beneficiários a menos de um terço (1.033) dos 3.219 empregados da entidade. Com isso, houve concentração do montante dos pagamentos em favor de 221 dos 3.219 empregados (6,87%). Destes poucos, menos de 0,02% dos contemplados (4 empregados), incluindo o próprio defendente Júlio Cesar Gomes Pedro, receberam mais de um quarto (26,51%) do total de bonificações pagas (R\$ 2,9 milhões), e os três quartos restantes foram distribuídos entre os outros 217 (peça 7).

47. Os atos de gestão que criaram e implementaram o programa, na verdade, subsomem-se no conceito de erro grosseiro e não de erro operacional por equívoco escusável de interpretação da lei, uma vez caracterizados flagrante desrespeito aos princípios da Administração e ausência de obstáculos decisórios que seriam insuperáveis para um gestor com zelo mediano. Destarte, entendemos que, às alegações de defesa apresentadas, aplicam-se os seguintes entendimentos jurisprudenciais:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdão 1689/2019-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes; Acórdão 2924/2018-Plenário, rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 2391/2018-Plenário; rel. Min. Benjamin Zymler).

Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado (Acórdão 3327/2019-Primeira Câmara; rel. Min. Vital do Rêgo).

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto (Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara, rel. Min. Antônio Anastasia).

Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado (Acórdão 4447/2020-Segunda Câmara, rel. Min. Aroldo Cedraz).

48. Assim, salvo melhor juízo, também é devido o ressarcimento dos que receberam a bonificação e não praticaram qualquer ato de gestão, mas que se beneficiaram pecuniariamente do Programa de Remuneração por atingimento de Metas. Ressalte-se que essa obrigação independe da existência de boa-fé nos recebimentos, o que inclui a presença de presunção de legalidade dos atos de gestão lesivos praticados pelos Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro. Tal entendimento encontra abrigo nos seguintes enunciados de jurisprudência:

A reposição ao erário de valores recebidos indevidamente é obrigatória, independentemente de boa-fé do beneficiário, quando se tratar de erro operacional da Administração, pois a dispensa de ressarcimento somente se admite na hipótese de erro escusável de interpretação da lei. (Acórdão 6617/2019-Primeira Câmara, rel. Min. Vital do Rêgo; Acórdão 6707/2020-Segunda Câmara, rel. Min. Marcos Bemquerer).

Impõe-se o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pelo servidor, independentemente da boa-fé, quando se tratar de erro operacional da Administração, pois a dispensa do ressarcimento somente se admite na hipótese de erro escusável de interpretação da lei (Súmula TCU 249) (Acórdão 7592/2017-Segunda Câmara, rel. Min. André de Carvalho).

49. **Argumentos**

50. Os responsáveis alegam que a devolução dos valores é descabida, vez que as entidades do Sistema “S” não se submetem aos princípios que regem a Administração Pública e o salário e a remuneração variável são direitos irrefutáveis à luz da legislação trabalhista e foram concedidos de forma legal, impessoal e objetiva; a adesão ao programa tinha caráter mandatório e não facultativo; a bonificação estava prevista no contrato de trabalho e contava com lastro em Acordo Coletivo de Trabalho, além de ter ocorrida em condições de submissão às condições de trabalho impostas pelo empregador e respectiva contraprestação laboral.

**Análise**

51. As bonificações, ao contrário do defendido pelos responsáveis, não foram concedidas de forma legal, impessoal e objetiva, e sim contrárias aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da razoabilidade, da economicidade e da eficiência. O fato de terem sido pagas por uma entidade paraestatal no âmbito de um programa com adesão mandatória, reconhecido em contratos e acordo coletivo de trabalho, não autoriza o entendimento de que tais instrumentos se sobrepõem aos princípios administrativo-constitucionais violados.

52. Isso fica muito claro na leitura do voto condutor do exame de embargos de declaração opostos ao Acórdão 562/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Marcos Bemquerer), **verbis**:

Também irregular é a previsão, na Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e na Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, da distribuição de eventuais excedentes operacionais sob a forma de bonificações aos seus diretores e administradores, tendo em vista extrapolarem os delimitadores indicados na Lei 10.101/2000 e nos Acórdãos 519/2014-TCU-Plenário e 3.554/2014-TCU-Plenário, em particular por evidente afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade, universalidade e isonomia (itens 62 a 65 da instrução reproduzida no relatório e manifestação à peça 167).

(...) 15. Ainda, não foi justificada a afronta aos princípios da isonomia e universalidade, concernente na exclusão dos ocupantes do cargo de instrutores (CTRDOC e MOPRO) do rol de beneficiários dos bônus individuais e corporativos. Aqueles funcionários somente concorrem ao bônus coletivo, já previsto no Acordo Coletivo da categoria, o que equivale à exclusão dos instrutores dos reais benefícios do programa de remuneração anual por desempenho, conforme previsto no art. 5º da Ordem de Serviço NOR 2/2011 e no parágrafo único do art. 5º da Ordem de Serviço NOR 4/2011 (parágrafos 66 a 69 da instrução transcrita no relatório antecedente e manifestação à peça 167).

(...) 17. Continuando, destaco a principal irregularidade, que é a excessiva, desproporcional e desarrazoada concentração dos bônus em uma pequena parcela dos empregados da entidade, fato que denota o desvirtuamento do programa de remuneração variável em um programa de bonificação de executivos, caso mantidas as condições do Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas, previstas na Resolução CR 4/2011 e na Ordem de Serviço NOR 4/2011. Os trechos do relatório antecedente, a seguir reproduzidos, demonstram a irregularidade: “58. Situação totalmente diferente é aquela verificada no escopo do Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas instituído pela Resolução CR 4/2011. Conforme já relatado na instrução à peça 96, o programa implantado no Senac/RJ é na verdade um programa de pagamento de bônus ou prêmios. Tais bônus podem chegar ao montante equivalente a 8 salários base de dezembro (do ano anterior ao pagamento), ou até mesmo a 9,6 salários, em caso de desempenho avaliado em 120% da meta estabelecida.

(...). 59. É oportuno destacar que na documentação presente às peças 61, 62 e 63, encaminhada em resposta à oitiva promovida por meio do Ofício 182/2012-TCU-Secex/RJ-D2 (peça 52), o Sr. Orlando Santos Diniz não logrou comprovar o liame causal entre o programa, o aumento da produtividade e a melhor prestação de serviços sociais, conforme apontado no item 4.5.2 da instrução à peça 96, ou seja, não ficou comprovado o alinhamento do programa com metas institucionais e individuais, em que a premiação seria atrelada a um programa de avaliação de desempenho nos moldes definidos no item 5 do Voto condutor da Decisão 117/1997-1ª Câmara. Ademais, o Programa de Premiação em comento tem o potencial de concentrar os montantes mais expressivos dos bônus em pequena parcela dos mais de 3.200 empregados da entidade: apenas 221 dos mais de 3.200

empregados do Senac/RJ foram beneficiados com o mencionado bônus, e dentre esses apenas cinco dos dirigentes da entidade receberam o equivalente a 30,20% do total a ser pago. Ao propiciar tal distorção, o Programa, pretensamente destinado a incentivar a meritocracia e melhoria dos serviços prestados pelo Senac/RJ, pode funcionar como fator de desmotivação para a maior parcela de seus empregados, trazendo prejuízos para a entidade.

53. Ressalte-se que os ora defendentes foram alvo das respectivas citações por pertencerem à amostra da pequena parcela mais favorecida, dos que possuem valores de débitos originais acima de R\$ 6.800,87, que, corrigidos até 1º/1/2017, atingem o limite mínimo de R\$ 10.000,00 (peça 91). Logo, não há dúvidas que as distorções do programa de bonificações os favoreceram.

54. Por outro lado, é fato que os recebimentos indevidos estavam sob a égide da legislação trabalhista e de um acordo coletivo de trabalho, pois ocorreram em condições de submissão às condições de trabalho impostas pelo empregador e respectivas contraprestações laborais. No entanto, tal circunstância não autoriza o desrespeito de princípios constitucionais que regem a gestão de recursos públicos, não elide a irregularidade e nem dispensa o ressarcimento aos cofres da entidade, conforme enunciados de jurisprudência abaixo, aplicáveis por analogia:

A concessão de décimo quarto e décimo quinto salários pelos conselhos de fiscalização do exercício profissional a seus empregados, seja por ato administrativo ou acordo coletivo, representa afronta aos princípios da moralidade, da razoabilidade, da economicidade e da eficiência, que devem ser observados pelos conselhos de fiscalização (Acórdão 3438/2013-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman).

É irregular a instituição de vantagens, licenças e outros benefícios por conselho de fiscalização profissional para os seus empregados sem amparo legal ou destoantes dos padrões de mercado, ainda que via acordo coletivo de trabalho, como: auxílio educação para dependentes; auxílio medicamentos; auxílio óculos; auxílio previdenciário; majoração da hora acumulada no banco de horas; licença gala, licença nojo e tolerância sobre atrasos por períodos superiores aos previstos na CLT; prolongamento de feriados (Acórdão 773/2016-Plenário, rela. Min. Augusto Sherman).

### **Argumento**

55. O responsável alega que não existem provas da irregularidade, o que autoriza assumir que há lide temerária por ausência de justa causa (Júlio Cesar Gomes Pedro).

### **Análise**

56. Como já foi referido à exaustão, as provas das irregularidades abundam nos autos, afastando a pretensa temeridade de alegações feitas em desfavor dos defendentes, todas elas enunciadas de forma fundamentada e submetidas ao contraditório.

57. Ademais, o responsável se utiliza de “lide” de maneira equivocada, pois o termo remete à ideia de pretensão resistida, onde um autor, acreditando ter tido um direito violado ou sob ameaça de violação, exerce sua pretensão por meio de uma ação instrumentalizada em um processo iniciado por uma petição inicial, o que não se aplica ao presente feito, pois

Não é função dos Tribunais de Contas a solução de lides entre interesses particulares e a Administração. A competência constitucional do TCU está na guarda da coisa pública, analisando a aplicação da lei e dos princípios constitucionais no poder público federal (Acórdão 2374/2007-Plenário, rel. Min. Valmir Campelo).

57.1. Por fim, a tributação e inclusão no imposto de renda dos valores em questão não tornam legal seu recebimento, uma vez que a cobrança de tributo surge com a ocorrência do fato gerador, independentemente da legalidade da operação que lhe deu causa. Da mesma forma, a declaração da renda independe da forma e legalidade de sua obtenção.

### **CONCLUSÃO**

58. Em face da análise promovida na seção “Exame Técnico”, verifica-se que os responsáveis

Lilian Silva Ribeiro, Luciana Cavalcanti Barros, Ana Maria de Freitas, Leticia Ester Cruz da Silva, Luiz Felipe Santos, André Luiz Pontes de Siqueira, Andrea Correa Naves, Iris Almeida Rabetim Duarte, Dalmir Caetano, Orlando Santos Diniz e Júlio César Gomes Pedro não lograram elidir as irregularidades que lhes foram impingidas. Por essa razão, propõe-se rejeitar suas alegações de defesa, vez que não foram suficientes para afastar o débito apurado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

59. Verifica-se também que não houve prescrição, conforme análise já realizada.

60. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, sugere-se que as suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, nos termos do art. 202, § 1º do Regimento Interno do TCU, descontado o valor eventualmente recolhido, além de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 aos gestores Orlando Santos Diniz e Júlio César Gomes Pedro. A aplicação da referida multa aos demais responsáveis pode ser relevada, salvo melhor juízo, por conta do baixo poder de ingerência na criação e implementação do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas, e da condição de subordinação funcional e hierárquica comprovada nos autos.

61. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a responsabilização feita no pronunciamento de citação (peça 96).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

62. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis;

d) julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, as contas dos responsáveis qualificados adiante, condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres da Administração Regional do SESC no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU.

**1.1.1. Débitos solidários relacionados aos responsáveis Lilian Silva Ribeiro (030.621.237-45), Luciana Cavalcanti Barros (037.372.287-79), Ana Maria de Freitas (701.645.927-68), Leticia Ester Cruz da Silva (436.205.151-15), Luiz Felipe Santos (867.593.027-53), André Luiz Pontes de Siqueira (826.128.897-87), Andrea Correa Naves (087.227.107-28), Iris Almeida Rabetim Duarte (087.115.577-02) e Dalmir Caetano (919.941.607-72), cada um respectivamente em solidariedade com Orlando Santos Diniz (793.078.767-20) e Júlio César Gomes Pedro (932.821.847-00):**

Apartado 8	Nome do beneficiário e responsáveis solidários	CPF	Prêmio Individual Em R\$	Data do pagamento
63	LILIAN SILVA RIBEIRO	030.621.237-45	21.324,20	mar-11
64	LUCIANA CAVALCANTI BARROS	037.372.287-79	13.775,93	mar-11
65	ANA MARIA DE FREITAS	701.645.927-68	12.495,23	mar-11
66	LETICIA ESTER CRUZ DA SILVA	436.205.151-15	27.410,14	mar-11
67	LUIZ FELIPE SANTOS	867.593.027-53	51.461,69	mar-11
68	ANDRE LUIZ PONTES DE SIQUEIRA	826.128.897-87	16.708,04	mar-11
69	ANDREA CORREA NAVES	087.227.107-28	16.708,04	mar-11

70	IRIS ALMEIDA RABETIM DUARTE	087.115.577-02	9.348,49	mar-11
71	DALMIR CAETANO	919.941.607-72	31.730,63	mar-11
Responsável solidário	ORLANDO SANTOS DINIZ	793.078.767-20	200.962,39	mar-11
Responsável solidário	JÚLIO CÉSAR GOMES PEDRO	932.821.847-00	200.962,39	mar-11

Cofre credor: Administração Regional do SESC no Estado do Rio de Janeiro.

Valor atualizado monetariamente até 05/12/2022: R\$ 396.451,31.

e) aplicar individualmente aos responsáveis Orlando Santos Diniz (793.078.767-20) e Júlio César Gomes Pedro (932.821.847-00) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §1º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado à 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 cabíveis;

h) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido às Administrações Regionais do SESC e do SENAC no Estado do Rio de Janeiro e aos responsáveis, para ciência;

i) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, às Administrações Regionais do SESC e do SENAC no Estado do Rio de Janeiro e aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa; e

j) informar à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro que, nos termos do parágrafo único do art. 62 da Resolução TCU 259/2014, os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte podem acessar os presentes autos de forma eletrônica e automática, ressalvados apenas os casos de eventuais peças classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal.

SecexTCE/DT5, em 05 de dezembro de 2022.



*(Assinado eletronicamente)*  
PAULO CARVALHO DE AZEVEDO CARIOCA  
AUFC – Matrícula TCU 2705-7