

Processo TC 035.742/2020-8
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial autuada em atendimento à determinação contida no item 9.1 do Acórdão 562/2016-Plenário, ante a constatação de danos decorrentes do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas instituído no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ), por meio da Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e da Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011.

2. A partir de auditoria realizada no âmbito do TC 031.142/2011-7, constatou-se que o referido programa de remuneração resultou na realização de pagamentos irregulares – com bonificações acima das consideradas razoáveis, direcionadas a um grupo específico de funcionários do Senac/RJ e sem comprovada efetividade quanto ao aumento de produtividade pessoal e institucional –, estando em descompasso com o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, com a Lei 10.101/2000, e com os Acórdãos 519/2014-Plenário e 3554/2014-Plenário:

43. (...), as entidades do Sistema “S” podem adotar programas de remuneração variável ou algum acréscimo remuneratório (bônus) aos seus empregados e dirigentes, com fundamento na Lei 10.101/2000. No entanto, **no caso em exame, (...), o Programa de Remuneração Variável transformou-se em um programa de bonificação de executivos (que podem receber até 9,6 salários adicionais, anualmente)**, em afronta a diversos princípios constitucionais (art. 37, *caput*) e de Administração Pública, já previstos desde 1988.

44. Dentre esses princípios, cito os da universalidade, equidade, isonomia, imparcialidade, razoabilidade e moralidade, os quais foram utilizados como fundamento das exigências constantes do Acórdão 519/2014-TCU-Plenário e do Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário, o que afasta qualquer alegação de interpretação retroativa, tendo em vista que essas deliberações apenas esclarecem e ratificam o que o ordenamento jurídico exige da gestão das entidades do Sistema “S”.

45. Esclareça-se que, **conforme o Voto que conduziu a prolação do Acórdão 3.554/2014-TCU-Plenário**, a seguir transcrito, parcialmente, “as experiências trazidas aos autos [do TC-010.375/2014-7], de **pagamentos anuais entre 0,8 a 1,3 dos salários como participação nos resultados, atrelados a metas pensadas de modo a aumentar a efetividade dos serviços prestados pelo Sistema S Sindical, são perfeitamente razoáveis e equânimes, não afastando arbitrariamente nenhum empregado da possibilidade de auferimento do prêmio**”. (Grifei. Voto condutor do Acórdão 562/2016-Plenário. Peça 7.)

3. Uma vez que a irregularidade apontada não restou descaracterizada após a realização de oitivas e audiências, e ocasionou dano aos cofres do Senac/RJ, foi determinada a conversão do processo de auditoria em TCE, para fins de citação dos beneficiários dos pagamentos indevidos, cada um deles em solidariedade com os Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro, então Presidente e Diretor Regional da entidade, que expediram a Resolução Senac/RJ CR 4/2011 e a Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011, viabilizando a implantação do programa de remuneração questionado (item 9.1 do Acórdão 562/2016-Plenário. Peça 8).

4. Instaurado o TC 007.712/2016-2, que abarcou outras irregularidades que motivaram dano aos cofres do Senac/RJ, foram verificados quase 220 beneficiários dos pagamentos decorrentes do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas. Assim, a título de racionalidade administrativa e economia processual, e usando a solidariedade passiva em benefício do credor, adotou-se um critério de corte para a realização das citações, de modo a incluir como responsáveis somente os funcionários que receberam bonificações em valores originais acima de R\$ 6.800,87; ou seja, que atingiram o limite mínimo de R\$ 10.000,00 quando corrigidas para 1º/1/2017 (peça 3, p. 5-18).

Continuação do TC 035.742/2020-8

5. Desse modo, chegou-se à amostra de 89 beneficiários a serem citados. Tal medida foi viabilizada mediante a autuação de dez processos de TCE distintos:

a) TCEs em fase de citação, sem instrução de mérito: TC 035.736/2020-8, TC 035.737/2020-4, TC 035.739/2020-7, TC 035.747/2020-0, TC 035.741/2020-1, TC 035.735/2020-1;

b) TCEs instruídas, enviadas para parecer do MPTCU: TC 035.728/2020-5 e TC 035.742/2020-8;

c) TCEs instruídas, com parecer do MPTCU, submetidas ao Relator: TC 035.733/2020-9 e TC 035.744/2020-0.

6. Os presentes autos constituíram o apartado de número oito, e as citações foram dirigidas aos seguintes responsáveis:

a) Lilian Silva Ribeiro (R\$ 21.324,20), Luciana Cavalcanti Barros (R\$ 13.775,93), Ana Maria de Freitas (R\$ 12.495,23), Letícia Ester Cruz da Silva (R\$ 27.410,14), Luiz Felipe Santos (R\$ 51.461,69), André Luiz Pontes de Siqueira (R\$ 16.708,04), Andrea Correa Naves (R\$ 16.708,04), Iris Almeida Rabetim Duarte (R\$ 9.348,49), Dalmir Caetano (R\$ 31.730,63), por **terem recebido os valores indicados** (referentes a março de 2011) com base no Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas, considerado irregular;

b) Sr. Orlando Santos Diniz (débito solidário de R\$ 200.962,39, referentes a março de 2011), Presidente do Senac/RJ, **por ter expedido a Resolução Senac/RJ CR 4/2011**, de forma a permitir os pagamentos irregulares relativos ao Programa de Remuneração por Atingimento de Metas; e

c) Sr. Júlio César Gomes Pedro (débito solidário de R\$ 200.962,39, referentes a março de 2011), Diretor Regional do Senac/RJ, **por ter expedido a Ordem de Serviço Senac/RJ NOR 2/2011**, de forma a permitir os pagamentos irregulares relativos ao Programa de Remuneração por Atingimento de Metas.

7. Regularmente citados, apenas a Sra. Luciana Cavalcante Barros Gonçalves permaneceu inerte (peça 238). Os demais responsáveis compareceram aos autos, conforme se verifica às peças 138, 144, 147-156, 158, 159, 160-165, 184-194, 202-213, 214-225 e 231-237.

8. Após analisar os elementos probatórios trazidos ao feito, levando em conta os critérios estabelecidos na Resolução-TCU 344/2022, a unidade técnica verificou não ter ocorrido a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte (peça 239, p. 5-7). No que concerne ao mérito, concluiu que os argumentos expendidos pelos responsáveis não lograram descaracterizar as condutas irregulares que lhes foram atribuídas (peça 239, p. 8-16), motivo pelo qual sugeriu que todos tivessem suas contas julgadas irregulares e fossem condenados ao ressarcimento de débito conforme os valores indicados nos ofícios de citação. Por fim, considerando o grau de ingerência dos responsáveis, propôs a aplicação da sanção pecuniária prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 exclusivamente aos Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio César Gomes Pedro (peça 239, p. 17-18).

II

9. Da análise empreendida pela unidade técnica (peça 239, p. 11), verifica-se que os argumentos no sentido de que este Tribunal de Contas da União não teria competência para julgar as presentes contas foram prontamente refutados com base nos Acórdãos 1770/2013, 736/2017, 2079/2015, 3044/2009 e 1507/2020, todos do Plenário; bem como na jurisprudência do STF (MS 34296 AgR/DF - Distrito Federal).

10. Em relação ao tempo decorrido, e conseqüente risco de prejuízo ao exercício da ampla defesa e do contraditório, ressaltou-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que os responsáveis tivessem sido notificados pela autoridade administrativa federal competente. Nos termos da instrução da unidade técnica, “os fatos são de 2011, o conhecimento da irregularidade

Continuação do TC 035.742/2020-8

sancionada ocorreu em 9/3/2016, e os responsáveis foram notificados sobre a irregularidade em 2020” (peça 239, p. 12). A esse respeito, cumpre acrescentar que o conhecimento das irregularidades pelo ex-Presidente e pelo ex-Diretor Regional do Senac/RJ se deu ainda no âmbito do processo de fiscalização, uma vez que esses gestores foram chamados em audiência por meio dos Ofícios 1500/2013 e 1501/2013-TCU/SECEX-RJ, recebidos em 23/8/2013 (peças 135 a 138 do TC 031.142/2011-7).

11. Quanto às responsabilidades atribuídas, reiterou-se que os Srs. Orlando Santos Diniz (Presidente do Senac/RJ) e Júlio Cesar Gomes Pedro (Diretor Regional do Senac/RJ) praticaram atos lesivos aos cofres da entidade com grave culpa, resultando em erro administrativo, pois agiram em claro descumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, à Lei 10.101/2000, e aos Acórdãos 519/2014 e 3554/2014, ambos do Plenário:

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. (Grifei. Peça 239, p. 12-13.)

12. O contexto denota o direcionamento dos benefícios a um grupo específico de funcionários. Justamente em razão de haver excluído grande parte do quadro de pessoal relacionada à área-fim, restringindo indevidamente o universo de beneficiários, é que **não se considerou pertinente afastar o débito** imputado aos empregados contemplados pelo programa neste caso (peça 239, p. 16).

13. De qualquer sorte, a unidade técnica admitiu que, afora os gestores Orlando Santos Diniz e Júlio César Gomes Pedro, os demais responsáveis estariam em condição de subordinação funcional e

Continuação do TC 035.742/2020-8

hierárquica, e teriam baixo poder de ingerência na criação e implementação do Programa de Remuneração por Atingimento de Metas. Por esse motivo, sugeriu que **não lhes fosse aplicada a multa** prevista no art. 57 da Lei 8.443/92 (peça 239, p. 17).

III

14. Divirjo pontualmente da unidade técnica, quanto à manutenção dos empregados do Senac/RJ que **receberam valores** considerados como irregulares com base no Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas como responsáveis solidários pelo débito objeto desta TCE. A meu ver, não há elementos nos autos que permitam concluir que os beneficiários concorreram para que o referido programa fosse implementado, ou para que seus termos os favorecessem em detrimento de outros empregados (à exceção dos Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro, conforme exposto anteriormente). Ou seja, o ato de receber os valores, por si, não constitui nexos suficiente para a responsabilização pretendida, devendo-se afastar não somente a multa, mas também o débito a eles atribuídos.

15. Trata-se de situação similar à de planos irregulares de demissão voluntária promovidos pelo próprio sistema S, e de fraudes previdenciárias, cujas decisões deste TCU foram no sentido de não incluir os beneficiários como responsáveis pelo débito, por não serem detentores de poder decisório e por não haver prova de que contribuíram de modo decisivo para o recebimento das vantagens indevidas (Acórdãos 2814/2019, 933/2019, 2428/2015 e 665/2015, todos do Plenário).

16. Ante o exposto, este representante o Ministério Público de Contas manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica (peça 239, p. 17-18), sugerindo que não seja imputado débito aos funcionários do Senac/RJ citados pelo recebimento das bonificações irregulares (Lilian Silva Ribeiro, Luciana Cavalcanti Barros, Ana Maria de Freitas, Letícia Ester Cruz da Silva, Luiz Felipe Santos, André Luiz Pontes de Siqueira, Andrea Correa Naves, Iris Almeida Rabetim Duarte e Dalmir Caetano), e que as contas desses responsáveis sejam julgadas regulares, com quitação plena.

Ministério Público de Contas, em março de 2023.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral