

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 002.253/2022-4 [Apenso: TC 003.742/2017-2]

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

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

Responsável: Orlando Santos Diniz (793.078.767-20)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SENAC/RJ). IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DO PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS DO EXERCÍCIO DE 2015. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. CONHECIMENTO DO RECURSO. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS PARA MODIFICAR A DELIBERAÇÃO ORIGINAL. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) à peça 51:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Orlando Santos Diniz (peça 39) contra o Acórdão 7543/2022-1ª Câmara (peça 28), da relatoria do ministro Weder de Oliveira.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Orlando Santos Diniz;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Orlando Santos Diniz, com fundamento no art. 16, III, ‘c’, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ), na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
30/4/2016	7.760.051,94
31/5/2016	699.357,83

9.3 aplicar ao Sr. Orlando Santos Diniz a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5 autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento 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 o responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.6 encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992;

9.7 enviar cópia deste acórdão ao Sr. Orlando Santos Diniz;

9.8 informar aos interessados que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para consulta no dia seguinte à sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 551/2022-1ª Câmara, proferido no TC 003.742/2017-2, em razão da ocorrência de pagamentos indevidos referentes ao programa de participação nos resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), no âmbito da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ).

2.1. O TC 003.742/2017-2 é um dos diversos processos apartados do TC 020.456/2016-6, representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), abrangendo largo espectro de irregularidades nas administrações do Sesc/RJ e do Senac/RJ. Nesse processo, foram emitidos os acórdãos 1392/2019-1ª Câmara e 2912/2017-Plenário, determinando a autuação de apartados para apuração de questões específicas. Adicionalmente, com o objetivo de racionalizar esforços, houve a constituição de outros processos, agrupando matérias correlatas, e de um processo específico para analisar as demais questões residuais suscitadas na representação. O último desses processos constitui o mencionado TC 003.742/2017-2, que originou a presente TCE.

2.2. Foi imputado ao responsável a seguinte 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** 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'.

2.3. As alegações de defesa apresentadas foram rejeitadas, redundando na prolação do acórdão recorrido.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 40 concluiu por conhecer do recurso, suspendendo-se o efeito dos itens 9.1 a 9.4 do acórdão recorrido, entendimento seguido pelo relator **ad quem** no despacho à peça 42.

EXAME DA PRESCRIÇÃO

4. No âmbito do TCU, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento a ser observada nos processos de controle externo foi recentemente regulamentada pela Resolução-TCU 344/2022, com as definições sobre o prazo de cinco anos, o termo inicial, as causas interruptivas e suspensivas, os efeitos de seu reconhecimento, entre outras.

4.1. O artigo 4º, inciso III, da Resolução-TCU 344/2022 estabelece que o prazo de prescrição será contado do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal, sendo que a 'a data de início da contagem do prazo prescricional na hipótese de recebimento de representação pelo TCU (art. 4º, inciso III, da Resolução TCU 344/2022) é a do protocolo da representação, e não a data de autuação do respectivo processo' (Acórdão 7712/2022-1ª Câmara, relator: Jorge Oliveira).

4.2. No caso vertente, a representação que deu origem ao presente processo foi protocolada em 4/7/2016 (TC 020.456/2016-6, peça 1), que deve ser então o termo inicial para a contagem da prescrição.

4.3. O artigo 5º da Resolução-TCU 344/2022 estabelece as causas interruptivas da prescrição, que no caso vertente se deram em:

a) 17/2/2017, pelo despacho do relator autorizando a constituição de processos apartados (TC 003.742/2017-2, peça 48);

b) 5/2/2019, pela prolação do Acórdão 1116/2019-1ª Câmara, determinando a realização de audiências e a constituição de tomadas de contas especiais (TC 003.742/2017-2, peça 168);

c) 21/2/2019, pela realização de audiência de Orlando Santos Diniz (TC 003.742/2017-2, ofício: peça 179; AR: peça 185);

d) 27/8/2021, pela instrução da unidade técnica propondo a autuação de tomada de contas especial (TC 003.742/2017-2, peça 270);

e) 8/2/2022, pela prolação do Acórdão 551/2022-1ª Câmara, determinando a conversão do processo de representação em tomada de contas especial (TC 002.253/2022-4, p. 3);

f) 18/10/2022, pela prolação do Acórdão 7543/2022-1ª Câmara, condenando os responsáveis (TC 002.253/2022-4, p. 28).

4.4. Pelos elementos acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo quinquenal para a prescrição do exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento em consonância com a Resolução – TCU 344/2022, não ocorrendo, ainda, a paralização de seu fluxo processual normal que indicasse a ocorrência do prazo trienal da prescrição intercorrente.

4.5. Ante o exposto, conclui-se pela não ocorrência da prescrição no caso vertente.

MÉRITO

5. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se o TCU possui competência para fiscalizar entidades do Sistema S (item 6);

b) se a responsabilidade se estende a outros agentes (item 7);

c) se houve dolo ou culpa grave na conduta do ora recorrente (peça 8);

d) se a conduta do recorrente se caracteriza como ato de improbidade administrativa e se a condenação dele por este Tribunal depende da comprovação de dolo (item 9).

6. Competência do TCU

6.1. O recorrente alega que o TCU não possui competência para fiscalizar entidades do Sistema S. Nesse sentido, aduz que:

a) o entendimento da jurisprudência atual é de que a o Tribunal de Contas da União está extrapolando dos limites de sua competência ao apreciar e julgar as contas do SENAC/RJ;

b) o STF pacificou o entendimento de que o TCU não possui competência para o julgamento de ações que envolvam integrante do sistema 'S', ainda que se considere a origem dos recursos destinados a tais entidades. (peça 39, p. 3-4)

Análise

6.2. Trata-se de alegação já apresentada pelo recorrente em suas alegações de defesa.

6.3. De fato, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 30, p. 3-4):

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.'

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.

6.4. E no voto condutor da decisão (peça 29, p. 2):

5. A secretaria afastou a alegação de existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o Tribunal não teria competência para apreciar as contas dos integrantes do sistema ‘S’. Esclareceu que tais entidades, embora não constituam a administração pública direta ou indireta, administram recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais (compulsórias), sendo jurisdicionadas do Tribunal, nos termos do art. 5º, V, da LO/TCU, e de pacífica jurisprudência desta Corte.

6.5. De fato, ‘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, relator: Marcos Bemquerer).

6.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

7. Responsabilidade de outros agentes

7.1. O recorrente alega que não agiu sozinho e a responsabilidade deveria ser estender a outros agentes. Nesse sentido, aduz que:

a) devem constar no rol de responsáveis deste processo o diretor regional do Senac, a diretora jurídica do Senac à época, o gerente jurídico do SENAC e os membros do Conselho Regional do Senac. (peça 39, p. 6)

b) as imputações apresentadas no presente feito não correspondem à realidade, uma vez que todas as decisões tomadas pelo recorrente foram aprovadas em reuniões com a presença dos membros do Conselho Regional da instituição; (peça 39, p. 8)

c) as imputações são injustas e incabíveis, já que não levam em conta que o presidente do Conselho Regional do Senac, jamais teve poderes para tomar decisões isoladamente. (peça 39, p. 8)

Análise

7.2. Trata-se de alegação já apresentada pelo recorrente em suas alegações de defesa.

7.3. De fato, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 30, p. 4-6):

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 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).’

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:

<i>Irregularidade</i>	<i>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.</i>
<i>Responsáveis</i>	<i>Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ Orlando Santos Diniz.</i>
<i>Período</i>	<i>Exercícios de 2015/2016</i>
<i>Conduta</i>	<i>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.</i>
<i>Nexo de causalidade</i>	<i>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.</i>
<i>Considerações sobre a responsabilidade dos agentes</i>	<i>É de se esperar conduta diversa do responsável, ante suas atribuições regulamentares e o dever de legalidade, legitimidade e economicidade nos atos de gestão.</i>

60. Consignou-se (peça 252, p. 25) a pertinência de acrescentar, quando da citação, que a conduta do Sr. Orlando Santos Diniz, ao autorizar o estabelecimento de meta institucional **a posteriori**, em

*afronta ao §4º da Cláusula Sexta do Programa de Participação nos Resultados (PPR) de 2015, bem como desconsiderar a exigência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos, prevista no item 2.1 do 2º da mesma norma, afrontou os citados dispositivos e desatendeu aos objetivos do PPR 2015, insculpidos no **caput** da Cláusula Sexta e em seu §1º, de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado, ocasionando o pagamento irregular de R\$ 8.459.409,77 aos empregados do Senac/RJ.*

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

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

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

‘2.1.7 Após rememorar os fatos que já constam nestes autos, resta clara a legalidade que reveste a instituição do PRR 2015, bem como o termo de retificação do Acordo Coletivo que o instituiu. Em tempo, não houve apontamento desse tema em sede de Conselho Fiscal. Consequentemente, não houve, perante o Senac/ARRJ, procedimentos investigatórios quanto a esse ponto.

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

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

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

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

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

65. De toda forma, com os elementos constantes dos autos, já é possível proceder à citação do então Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ, Sr. Orlando Santos Diniz.’

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.

7.4. E no voto condutor da decisão (peça 29, p. 2):

6. O responsável requereu a realização de oitiva da unidade jurisdicionada, com vistas a obter a identificação de possíveis corresponsáveis pela irregularidade em tela. A SecexDesenvolvimento explicou que, conforme análise da responsabilização realizada no TC 003.742/2017-2, convertido na presente TCE, com base nas respostas às diversas oitivas realizadas junto ao Senac/RJ, a entidade não identificou outros responsáveis pelos pagamentos.

7.5. Portanto, a despeito da alegação do recorrente, não foram identificados outros responsáveis pelos pagamentos impugnados neste processo, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

8. Ausência de dolo

8.1. O recorrente alega ausência de dolo ou culpa grave, aduzindo que:

a) o cargo ocupado por ele deve ser resguardado pela Lei 13.655/2018, que visa resguardar os gestores, detentores de atribuição de tomada decisão, de serem demandados por seus atos apenas quando demonstrado o dolo ou culpa grave de seus atos em detrimento da administração pública; (peça 39, p. 9)

b) alguns acontecimentos afetaram a efetividade do Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015). (peça 39, p. 15-16)

Análise

8.2. Trata-se de alegação já apresentada pelo recorrente em suas alegações de defesa.

8.3. De fato, consta no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 30, p. 6-12):

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 nexó 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.'

*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 preestabelecidos, 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.'

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.

8.4. E no voto condutor da decisão (peça 29, p. 2):

7. No que se refere ao argumento de que deve haver 'responsabilização do agente público apenas quando verificada o dolo ou o erro grosseiro', a unidade instrutiva apontou que, conforme análise minuciosa realizada na última instrução do processo gerador desta TCE, restou configurada a responsabilidade do Sr. Orlando Santos Diniz pelo débito, pois foi ele quem possibilitou, em 14/4/2016, a ocorrência do pagamento irregular, ao alterar as regras do PPR/2015.

8.5. Ante o exposto, conclui-se que a conduta do ora recorrente, ao favorecer a burla das regras do PPR/2015, viabilizou o pagamento irregular de mais de R\$ 8 milhões. Nesse sentido, 'a conduta culposa do responsável que foge ao referencial do 'administrador médio' utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza 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' (Acórdão 1628/2018-Plenário, relator: Benjamin Zymler).

8.6. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

9. Ausência de improbidade e dolo

9.1. O recorrente alega que a Lei 14.230/2021 trouxe mudanças na lei de improbidade administrativa, exigindo dolo na conduta do agente. Nesse sentido, aduz que:

a) o STF exige a comprovação de dolo para a tipificação dos atos de improbidade administrativa e que os processos em andamento são beneficiados pelas alterações; (peça 39, p. 18)

b) não se pode negar aos acusados de improbidade os direitos assegurados no direito penal, aplicáveis também ao direito administrativo sancionador, como é o princípio segundo o qual a regra mais benéfica ao réu retroage. (peça 39, p. 19)

Análise

9.2. Ao contrário do alegado, não foi imputado qualquer ato de improbidade ao recorrente, sendo que 'o julgamento pela irregularidade das contas do responsável, com a consequente condenação para que ele promova o ressarcimento do dano ao erário, independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou auferimento de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos' (Acórdão 10853/2018-1ª Câmara, relator: Bruno Dantas).

9.3. Ademais, a ação de improbidade administrativa regida pela Lei 8.429/1992 não se confunde com a tomada de contas especial, que se constitui como processo administrativo com rito próprio, disciplinado pela Lei 8.443/1992 e por normativos expedidos por este Tribunal no exercício da sua competência constitucional (em especial, Regimento Interno/TCU e Instrução Normativa-TCU n. 71/2012), aplicando-se apenas subsidiariamente as normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei 8.443/1992, nos termos do artigo 298 do Regimento Interno/TCU.

9.4. Além disso, 'a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa em sentido estrito, sendo desnecessária a caracterização de

conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja obrigado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário' (Acórdão 2037/2022-1ª Câmara, relator: Vital do Rêgo).

9.5. Ante o exposto, deve rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

10. Da análise, conclui-se que:

a) embora não constituam a administração pública direta ou indireta, as entidades integrantes do Sistema 'S' administram recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais (compulsórias), sendo jurisdicionadas do Tribunal, nos termos do artigo 5º, inciso V, da Lei 8.443/1992, e de pacífica jurisprudência do TCU (item 6);

b) ao contrário do alegado, não foram identificados outros responsáveis pelos pagamentos impugnados neste processo (item 7);

c) a conduta do ora recorrente, ao favorecer a burla das regras do PPR/2015, viabilizou o pagamento irregular de mais de R\$ 8 milhões, sendo que a conduta culposa do responsável que foge ao referencial do 'administrador médio' utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o 'erro grosseiro' a que alude o artigo 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018 (item 8);

d) não foi imputado ao recorrente qualquer ato de improbidade administrativa, cuja ação não se confunde com tomada de contas especial; ademais, a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva (culpa), sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja obrigado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (item 9).

10.1. Ante essas conclusões, deve-se **negar provimento** ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência da decisão ao recorrente e à Secretaria Nacional de Assistência Social/Ministério da Cidadania."

2. O MPTCU, representado pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, acompanhou a proposta oferecida pela AudRecursos, nos termos a seguir (peça 55):

"Nesta tomada de contas especial instaurada em cumprimento ao item 9.3 do Acórdão 551/2022-1ª Câmara (peça 3), proferido nos autos do TC 003.742/2017-2 (apenso), envolvendo pagamentos irregulares referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015) no âmbito da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ), Orlando Santos Diniz, ex-Presidente do Conselho Regional da entidade, teve suas contas julgadas irregulares, foi condenado em débito e recebeu a sanção de multa, nos termos do Acórdão 7.543/2022-1ª Câmara (Rel. Ministro Weder de Oliveira), parcialmente reproduzido a seguir (peça 28):

'9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Orlando Santos Diniz;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Orlando Santos Diniz, com fundamento no art. 16, III, 'c', da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Administração Regional do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ), na forma da legislação em vigor:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)

30/4/2016	7.760.051,94
31/5/2016	699.357,83

9.3 aplicar ao Sr. Orlando Santos Diniz a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 1.000.000,00 (...);'

A responsabilidade de Orlando Santos Diniz pela reparação do dano foi fixada com base nos fundamentos de fato e de direito adiante indicados, os quais constaram da citação do responsável (peças 13 e 16):

Irregularidade	<i>Pagamentos irregulares de R\$ 8.459.409,77 (= R\$ 7.760.051,94 + R\$ 699.357,83), 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 [nos termos da Resolução Senac CR 007/2015, peça 89 do TC 003.742/2017-2].</i>
Responsáveis	<i>Presidente do Conselho Regional do Senac/ARRJ Orlando Santos Diniz, CPF: 793.078.767-20.</i>
Período	<i>Exercícios de 2015/2016</i>
Conduta	<i>Dar causa a pagamentos de R\$ 8.459.409,77 (peça 12, pp. 100/38), referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 (PPR 2015), tendo em vista que se deram com base em estabelecimento de meta institucional definida a posteriori (afrontando o § 4º da cláusula sexta do PPR 2015) (peça 88, p. 3, do TC 003.742/2017-2), como sendo a Receita Líquida Total – conforme retificação do Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) de 2015, ocorrida em 14/4/2016 (peça 11) – desconsiderando a necessidade anteriormente estabelecida de resultado econômico-financeiro positivo, estabelecido no § 2º, item 2.1, da cláusula sexta do PPR 2015 (peça 88, p. 3, do TC 003.742/2017-2), uma vez que a entidade apresentou déficit de R\$ 55.640.456,84 (peças 8 e 9 e peça 10, pp. 17, 25 e 29) em 2015, e afrontando o disposto na Resolução Senac CR 007/2015 (peça 89 do TC 003.742/2017-2), 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 (peça 88, p. 3, do TC 003.742/2017-2), de estímulo à melhoria contínua e produtividade na instituição e o reconhecimento a funcionários que apresentaram desempenho diferenciado.</i>
Nexo de causalidade	<i>Retificar o 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.</i>
Culpabilidade	<i>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 a posteriori 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.</i>

O cenário, à época dos fatos, era o seguinte (grifos acrescidos):

<p align="center"><i>Resolução Senac CR 007/2015, de 18/12/2015¹²</i></p> <p align="center"><i>(peça 89 do TC 003.742/2017-2)</i></p>	<p align="center"><i>Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016, de julho de 2015</i></p> <p align="center"><i>(peça 1, p. 167, e peça 88 do TC 003.742/2017-2)</i></p>
<p><i>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.</i></p>	<p><i>CLÁUSULA SEXTA - PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS (PPR) – EXERCÍCIO DE 2015</i></p> <p><i>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:</i></p> <p><i>§ 1º - O programa terá como objetivo para pagamento o atingimento das metas estratégicas da instituição SENAC ARRJ e ainda as metas individuais, a fim de garantir o fortalecimento da parceria entre empregado e instituição, o estímulo à melhoria contínua da produtividade, o alcance dos resultados planejados pela organização e o reconhecimento da participação dos empregados por sua contribuição.</i></p> <p><i>§ 2º - Para que cada empregado participe dos resultados alcançados, é necessário que ocorram duas condições simultâneas:</i></p> <p><i>2.1. Existência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos, caso contrário não haverá o que distribuir, e ao mesmo tempo;</i></p> <p><i>2.2. Contribuição individual de cada empregado para a formação desses resultados, através do cumprimento de suas respectivas metas.</i></p> <p><i>§ 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:</i></p> <p><i>3.1. Metas institucionais, vinculadas aos resultados econômico-financeiros que definem se haverá ou não</i></p>
<p><i>Art. 2º O Programa de Participação nos Resultados tem periodicidade anual, constituído de Meta Institucional e Metas Individuais.</i></p> <p><i>§ 1º A Meta Institucional é de caráter eliminatório, com atingimento mínimo de 100% (cem por cento).</i></p> <p><i>§ 2º As Metas Individuais exigem o atingimento mínimo de 70% (setenta por cento) da pontuação total.</i></p> <p><i>§ 3º O Programa de Participação nos Resultados somente será válido caso a meta eliminatória seja superada, independente do atingimento das Metas Individuais.</i></p>	<p><i>2.1. Existência de resultados institucionais econômico-financeiros positivos, caso contrário não haverá o que distribuir, e ao mesmo tempo;</i></p> <p><i>2.2. Contribuição individual de cada empregado para a formação desses resultados, através do cumprimento de suas respectivas metas.</i></p>
<p><i>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.</i></p>	<p><i>§ 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:</i></p> <p><i>3.1. Metas institucionais, vinculadas aos resultados econômico-financeiros que definem se haverá ou não</i></p>
<p><i>Art. 4º As Metas Individuais serão definidas, a cada ano, pelo respectivo Gestor do Senac RJ e expressas no contrato de metas de cada funcionário.</i></p>	<p><i>3.1. Metas institucionais, vinculadas aos resultados econômico-financeiros que definem se haverá ou não</i></p>

¹ Conforme manifestação do Ministro-Relator **a quo** no despacho de 28/7/2020, à peça 237, pp. 7/8, do TC 003.742/2017-2:

'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.'

² A Resolução Senac CR 007/2015, de 18/12/2015, foi aprovada, por unanimidade, na 465ª Reunião Ordinária do Conselho Regional do Senac/RJ, realizada no dia 17/12/2015 (peça 90 do TC 003.742/2017-2).

<p><i>Resolução Senac CR 007/2015,</i> <i>de 18/12/2015¹²</i> <i>(peça 89 do TC 003.742/2017-2)</i></p>	<p><i>Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016,</i> <i>de julho de 2015</i> <i>(peça 1, p. 167, e peça 88 do TC 003.742/2017-2)</i></p>
<p><i>Art. 5º O pagamento do Programa de Participação nos Resultados será entre 0,8 a 1,2 vezes ao salário base de dezembro do ano de vigência do programa para os funcionários que alcançarem todos os requisitos expressos nessa Resolução.</i></p>	<p><i>participação;</i> 3.2. <u>Metas individuais ou por departamento, relacionadas à contribuição de cada um na formação dos resultados institucionais.</u></p>
<p><i>Art. 9º A apuração dos valores para pagamento será proporcional ao atingimento do resultado final, onde 70% terá como fator 0,8 e 120% terá como fator 1,2, vezes o valor do salário.</i></p>	<p>§ 4º - <u>As metas institucionais econômico-financeiras são previamente estabelecidas a cada ano, aprovadas pela Diretoria e expressas no respectivo Programa de Metas dos empregados.</u></p>
<p><i>Art. 10. O pagamento do Programa de Participação nos Resultados será realizado, em parcela única, até o último dia útil do mês de abril do ano subsequente à vigência do respectivo programa.</i></p>	<p>§ 5º - <u>As metas individuais e/ou departamentais também são previamente estabelecidas a cada ano, aprovadas no âmbito de cada Diretoria por seu responsável e expressas no respectivo Programa de Metas dos empregados.</u></p> <p>§ 6º - <u>O valor a ser pago a título de PPR, de forma não cumulativa, depois de preenchidos, concomitantemente os critérios pré-estabelecidos, será de:</u></p>
<p><i>Art. 11. Os critérios complementares para os procedimentos internos do Programa de Participação nos Resultados serão definidos por meio de Ordem de Serviço aprovada pelo Diretor Geral do Senac RJ.</i></p>	<p>6.1 De 80% (oitenta por cento) a, no máximo, 120% (cento e vinte por cento) do salário base vigente em dezembro de 2015;</p> <p>6.2 O SENAC ARRJ se responsabiliza em realizar a devida divulgação, a todos os empregados, da Normativa interna referente ao Programa de Metas.</p> <p>§ 7º - <u>Elegibilidade: serão elegíveis todos os empregados mensalistas e horistas com contrato de trabalho indeterminado, admitidos antes de 01.01.2015 e com o contrato de trabalho em vigor em 31.12.2015;</u></p>
<p><i>Art. 12. Esta Resolução entra em vigor na data de sua assinatura.</i></p>	<p>(...)</p> <p>7.4 <u>Empregados sem contrato de metas em 2015 não farão jus ao pagamento do PPR;</u></p>
	<p>(...)</p> <p>§ 8º - <u>Pagamento da Participação nos Resultados:</u></p> <p>8.1 O pagamento da Participação nos Resultados relativo ao ano base 2015 será realizado, em parcela única, até o dia 29.04.2016;</p> <p>(...)</p> <p>§ 9º - <u>O Programa de Participação nos Resultados (PPR) previsto nesta cláusula refere-se ao exercício de 2015 e atende ao disposto na Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000, com a redação dada pela Lei nº 12.832, de 20 de junho de 2013, não constituindo, assim, base de incidência de nenhum encargo trabalhista ou previdenciário por ser desvinculado da remuneração, não se lhe aplicando o princípio da habitualidade, porém tributável para efeito de imposto</u></p>

<p><i>Resolução Senac CR 007/2015,</i> <i>de 18/12/2015¹²</i> <i>(peça 89 do TC 003.742/2017-2)</i></p>	<p><i>Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016,</i> <i>de julho de 2015</i> <i>(peça 1, p. 167, e peça 88 do TC 003.742/2017-2)</i></p>
	<p><i>de renda, conforme a legislação em vigor. (...)</i></p>

Negociações promovidas individualmente por Orlando Santos Diniz com presidentes dos dois sindicatos das categorias profissionais envolvidas, em 14/4/2016, por sua conta e risco, na condição de presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, sem a aprovação do respectivo colegiado (peça 237, p. 8, item 37, do TC 003.742/2017-1), alteraram as condições fixadas até então no Acordo Coletivo de Trabalho vigente, tendo por base a seguinte motivação (peça 11):

‘O Acordo Coletivo de Trabalho (ACT) fixado em 2015 para os funcionários do SENAC ARRJ, com vigência no período de 01 de maio de 2015 a 30 de abril de 2016, instituiu o Programa de Participação nos Resultados (PPR) como ferramenta de reconhecimento pelo alcance de metas coletivas, a fim de estimular a obtenção de resultados institucionais, das equipes e dos indivíduos.

No entanto, no último ano, o SENAC ARRJ passou por situações adversas que culminaram por afetar a efetividade do Programa em questão. Dentre os momentos citados, alguns merecem especial atenção:

- Anúncio do Governo sobre redução da concessão de bolsas de estudo aos novos alunos assistidos pelo Programa Pronatec, o que gerou impacto nas metas corporativas e, em alguns casos, nas metas individuais;*
- Necessidade do redesenho do Mapa Estratégico da Instituição, a partir do resultado do II Mapa do Comércio do Estado do Rio de Janeiro;*
- Mudança de membros da Diretoria ao longo do ano, acarretando a descontinuidade ou substituição informal da maioria das metas anteriormente contratadas;*
- Término do período de intervenção no SESC ARRJ, viabilizando a formação do Sistema Fecomércio RJ e, com isso, a necessidade de padronização dos processos, integração dos recursos e unificação da cultura.*

Os eventos supracitados fizeram com que os funcionários elegíveis ao PPR 2015 atingissem as metas estratégicas da organização, e apenas parte das metas individuais. Situação resultante de um movimento alheio à vontade dos profissionais.

Posto isso, propomos que a apuração das metas do PPR 2015 seja pautada exclusivamente no alcance dos resultados institucionais, valorizando o trabalho colaborativo, o comprometimento de

forma coletiva e a busca por um resultado convergente. Entendemos que as metas individuais não podem ser mais importantes que o objetivo comum.

Por fim, seguindo os princípios de impessoalidade, eficiência e razoabilidade, recomendamos que esta decisão se estenda também aos empregados que não tenham tido suas metas atribuídas pelo gestor. Assim, sanamos a questão de forma igualitária.

Meta Institucional	Valor atingido
<i>Receita Líquida Total</i>	<i>105,86%</i>
<i>Total de PPR a ser pago*</i>	<i>1,04**</i>

** Valor calculado a partir da proposta, obedecendo critérios de proporcionalidade.*

*** Quantitativo em Salário Nominal (Dez/2015).*

Pilares básicos de elegibilidade para o pagamento:

- Empregados com contrato de trabalho indeterminado;*
- Mínimo de 90 dias trabalhados dentro do período vigente;*
- Empregados com ou sem metas contratadas no período;*
- Ter trabalhado, no mínimo, 12 horas/aula semanais para o vínculo horista.”*

Nesse contexto, os funcionários do serviço social autônomo receberam, à época, o comunicado que segue (peça 12, p. 140):



Comunicado

PAGAMENTO PPR 2015

Caro funcionário,

Ao final da apuração dos resultados do PPR 2015, identificamos que as metas institucionais foram efetivamente alcançadas. No entanto, observamos que as individuais não seguiram o mesmo cenário.

Sabemos que a empresa passou por diversas mudanças no último ano – o que impactou fortemente no atingimento das metas inicialmente acordadas. Entretanto, acreditamos que o esforço conjunto foi o mais importante em todo o processo.

Alcançar as metas institucionais foi uma grande conquista de todos!

Desse modo, o Sistema Fecomércio RJ, por meio do SENAC ARRJ, estabeleceu que o pagamento referente ao PPR 2015 será pautado apenas pelo atingimento das metas corporativas sobre as individuais. Assim, gera-se um compromisso com a coerência e a equidade.

Posto isso, informamos que o valor do PPR 2015 será de **1,04 salários-base** (Ref. Dezembro/15).

Importante! Os critérios de proporcionalidade serão obedecidos de acordo com a normativa do PPR 2015.

O pagamento será realizado até o dia **28/04/2016**.

Em caso de dúvidas, procure sua consultora interna de Recursos Humanos.

Diretoria de Recursos Humanos e Estratégia Corporativa



———— Sistema Fecomércio RJ ————
Fecomércio Sesc Senac

Na presente fase processual, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe, acertadamente, em pareceres uniformes, o conhecimento e o não provimento do recurso de reconsideração (peças 51 a 53) interposto por Orlando Santos Diniz (peça 39).

Com efeito, as razões recursais repisam, em boa medida, as alegações de defesa aduzidas (peça 22), as quais foram adequadamente examinadas e refutadas na fase inicial deste processo e no âmbito do processo apenso, anteriormente à condenação.

Na dicção do Supremo Tribunal Federal:

‘No âmbito do direito coletivo do trabalho não se verifica a mesma situação de assimetria de poder presente nas relações individuais de trabalho. Como consequência, a autonomia coletiva da vontade não se encontra sujeita aos mesmos limites que a autonomia individual. A Constituição de 1988, em

seu art. 7º, XXVI, prestigiou a autonomia coletiva da vontade e a autocomposição dos conflitos trabalhistas, acompanhando a tendência mundial ao crescente reconhecimento dos mecanismos de negociação coletiva, retratada na Convenção 98/1949 e na Convenção 154/1981 da Organização Internacional do Trabalho. O reconhecimento dos acordos e convenções coletivas permite que os trabalhadores contribuam para a formulação das normas que regerão a sua própria vida. (...)’ (RE 590.415, rel. min. Roberto Barroso, j. 30-4-2015, P, DJE de 29-5-2015, Tema 152. Vide RE 895.759 AgR-segundo, rel. min. Teori Zavascki, j. 8-12-2016, 2ª T, DJE de 23-5-2017)

O incentivo constitucional à negociação coletiva (art. 7º, XXVI, CF/1988) demanda a existência de partes detentoras de ampla autonomia negocial (STF, ARE 647436 AgR). Poderia, então, o presidente do Conselho Regional, individualmente, alterar a metodologia de cálculo fixada em um acordo coletivo de trabalho? Não precisaria de autorização do aludido colegiado?

No caso concreto, os pagamentos referentes ao Programa de Participação nos Resultados do exercício de 2015 foram embasados em meta institucional definida a posteriori (após o fim do exercício) e desconsideraram as necessidades, anteriormente estabelecidas no acordo coletivo, de resultado econômico-financeiro positivo e de atingimento de metas individuais, contrariando os termos da Resolução Senac CR 007/2015 (peça 89 do TC 003.742/2017-2), pautada na Lei 10.101/2000, diploma legislativo que regulamentou o art. 7º, inciso XI, da Constituição da República, e contrariando, também, o próprio espírito do programa de participação (peça 88, p. 3, do TC 003.742/2017-2).

A autonomia da vontade no âmbito do direito trabalhista encontra limites no princípio constitucional da razoabilidade, entre outros. Modificar a metodologia de cálculo da participação nos resultados, em 14/4/2016 (peça 11), mediante negociação paralela ao acordo coletivo válido, vigente e eficaz, e implementar a metodologia modificada, a quinze dias do término do prazo de vigência (30/4/2016) do Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016 (peça 88, p. 1, do TC 003.742/2017-2), efetivamente configura conduta danosa, que contraria o bom senso e que ofende os princípios da economicidade e da eficiência. Foram desconsiderados os critérios legitimamente fixados em 2015 e houve favorecimento indevido aos funcionários, diante de um déficit anual de mais de R\$ 55 milhões (peças 8 e 9 e peça 10, pp. 17, 25 e 29) e do não atingimento das metas individuais.

Nessa linha, veja-se pertinente excerto doutrinário³:

‘Para Celso Antônio Bandeira de Mello, enuncia-se o princípio da razoabilidade

‘que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente inválidas -, as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas em desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada.’

Recaséns Siches aponta com brilhantismo a necessidade da observância do princípio da razoabilidade pelo Poder Judiciário. Os ensinamentos do mestre estão sintetizados de forma lapidar no seguinte trecho de sua monumental obra intitulada Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho:

‘O juiz, para averiguar qual a norma aplicável ao caso particular submetido à sua jurisdição, não deve deixar-se levar por meros nomes, por etiquetas ou conceitos classificatórios, mas pelo contrário, tem que ver quais são as normas, pertencentes ao ordenamento jurídico positivo a ser aplicado no caso concreto, que ao dirimir o conflito estejam em consonância com os valores albergados e priorizados por este mesmo ordenamento.’

³<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-intelecao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske>. Acesso em: 22 abr. 2023.

O princípio da razoabilidade impõe a coerência do sistema. A falta de coerência, de racionalidade de qualquer lei, ato administrativo ou decisão jurisdicional gera vício de legalidade, visto que o Direito é feito por seres e para seres racionais, para ser aplicado em um determinado espaço e em uma determinada época.

Através da análise da razoabilidade também se verifica se os vetores que orientam determinado sistema jurídico foram ou não observados. A desobediência a esses vetores macula de ilegalidade o ato, quer em sede administrativa, legislativa ou jurisdicional. Conclui Weida Zancaner que ‘princípio da razoabilidade compreende, além da análise da coerência dos atos jurídicos, a verificação de se esses atos foram ou não editados com reverência a todos os princípios e normas componentes do sistema jurídico a que pertencem, isto é, se esses atos obedecem ao esquema de prioridades adotado pelo próprio sistema.’

No caso, o acordo coletivo celebrado se pautou na autonomia coletiva da vontade, mas, na prática, a bem da verdade, foi descumprido pelo próprio presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, ora recorrente.

A participação no resultado, frise-se, é uma forma de bonificação do trabalhador, condicionada ao cumprimento das obrigações fixadas, a exemplo de metas e de indicadores de desempenho. O funcionário/empregado deve receber a rubrica apenas se e quando atingidas as metas.

*Conforme pertinente ponderação do Ministro-Relator **a quo** na proposta de deliberação do **decisum** guerreado (peça 29, p. 7):*

‘16. A alteração para indicador institucional distinto (receita total líquida) 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 (...).’

A mais, os argumentos recursais inovadores (ausência de ato de improbidade administrativa e alterações na Lei 8.429/1992, mediante a Lei 14.230/2021) também foram apropriadamente rechaçados pela AudRecursos.

A propósito, o julgamento pela irregularidade das contas do responsável com condenação para que promova o ressarcimento de dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa ou obtenção de vantagem pessoal em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) (Acórdão 1.045/2022-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES).

Também de acordo com a pertinente análise levada a efeito pela unidade técnica especializada, não se operou a prescrição, em nenhuma de suas modalidades (peça 51, pp. 2/3, item 4).

Em face, pois, do que restou apurado nos autos, o Ministério Público de Contas acompanha a proposição oferecida pela AudRecursos (peças 51 a 53), no sentido do conhecimento e do não provimento do recurso de reconsideração manejado por Orlando Santos Diniz (peça 39), ex-Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, mantendo-se o Acórdão 7.543/2022-1ª Câmara (peça 28), em seus exatos termos.”

É o relatório.