

TC 031.142/2011-7

Natureza: Auditoria de Conformidade.

Unidade Jurisdicionada: Administração Regional do Serviço Nacional do Comércio no Estado do Rio de Janeiro – Senac/RJ.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

DESPACHO

Trata-se de auditoria realizada entre 28/9 e 11/11/2011 na Administração Regional do Serviço Nacional do Comércio no Estado do Rio de Janeiro – Senac/RJ, com o objetivo de levantar e analisar indícios de nepotismo e de irregularidades nas políticas de contratação e de remuneração praticadas pela referida entidade.

2. Parte dos achados de auditoria está relacionada ao Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas instituído pelo Senac/RJ em benefício de seus empregados e dirigentes, programa este instituído, na opinião da Secex/RJ, “com desproporcionalidade em relação ao salário de presidente da República” (subitem 3.9 do relatório de auditoria) e “em incompatibilidade com a natureza paraestatal dessa entidade, por caracterizar liberalidade agravada por: previsão de pagamento de bônus sem proporcionalidade **pro rata die**; distribuição insuficientemente justificada de parte do numerário remanescente (‘sobras’); e situação deficitária da entidade, sem suficiente receita própria, dependente de recursos públicos (contribuições parafiscais)” (subitem 3.6 do relatório de auditoria).

3. Em relação a essas duas possíveis irregularidades, a unidade técnica regional sugere a adoção de medida cautelar fundamentada no art. 276, **caput** e § 3º, com vistas à “sustação de todos os pagamentos relativos a programa de remuneração variável de qualquer exercício no âmbito do Senac/RJ, até que haja decisão definitiva do TCU sobre a matéria”.

4. Com as devidas vênias por dissentir, entendo que o tema em debate requer maior aprofundamento, embora considere que a política remuneratória adotada não só pelo Senac/RJ, mas também por todas as entidades dos chamados Serviços Sociais Autônomos, merece detalhado exame por parte deste Tribunal de Contas com foco nos princípios da moralidade, impessoalidade, isonomia, indisponibilidade do interesse público, eficiência, economicidade e razoabilidade.

5. Primeiramente, cabe registrar que o Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas em vigor no Senac/RJ – também constatado no Sesc/RJ sob a denominação de Programa de Premiação Individual por Alcance de Metas (TC-019.431/2011-2) – e condenado **in totum** pela Secex/RJ parece se assemelhar ao Programa por Atingimento de Metas tratado nos TCs 017.454/2011-5 e 017.729/2011-4, referentes ao Senai/RJ e Sesi/RJ, respectivamente, sendo que a ilegalidade suscitada nestes dois últimos processos pela unidade técnica regional se restringe a uma parcela dos valores remuneratórios pagos sob essa rubrica.

6. Acrescente-se que, conforme consignado nos relatórios de auditoria elaborados naqueles mesmos TCs 017.454/2011-5 e 017.729/2011-4, há precedente desta corte de contas (decisão 117/1997-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Vilaça) favorável à instituição de programa de avaliação de desempenho em entidade do Sistema “S”, desde que objetivando o “aumento de produtividade, 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 pré-estabelecidos.” (excerto do voto condutor da mencionada decisão de 1ª Câmara).

7. Destarte, dada a possibilidade de identidade de objetivos e fundamentos entre as políticas de incentivo salarial em discussão não apenas nestes autos, mas também nos TCs 017.454/2011-5, 017.729/2011-4 e 019.431/2011-2, julgo pertinente que os encaminhamentos sejam pautados pela mesma linha de raciocínio, razão pela qual, antes de me manifestar, ainda que em se de cognição sumária, sobre a legalidade ou não do Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas praticado pelo Senac/RJ, julgo prudente determinar a oitiva prévia de seus responsáveis.

8. Ainda no que tange ao referido programa remuneratório, necessário assinalar a aparente ausência de avaliações de desempenho focadas no aumento da produtividade da instituição, mediante o alcance de metas físicas e orçamentárias, inovação e melhoria nos processos de atendimento a seus clientes, entre outros, com aferição por meio de indicadores de qualidade preestabelecidos.

9. Frise-se, por oportuno, a importância de que os critérios de avaliação dessa espécie de programa salarial sejam pautados não somente em parâmetros relacionados a receitas e despesas, mas principalmente em indicadores de desempenho pessoal e institucional, nos quais seja sopesado, em especial, o atendimento às necessidades e expectativas do público alvo e da sociedade brasileira como um todo.

10. Mais do que isso, com vistas a estimular o alcance de metas ousadas, é fundamental que tais indicadores sejam mensurados a partir do desempenho de entidades regionais com destaque em sua área de atuação.

11. Somente com metas desse teor – desencorajadoras do comodismo e ao mesmo tempo fixadas com base em resultados que, embora desafiadores, mostraram-se viáveis em outras regionais – é que o Sistema “S” exercerá sua função social em plenitude, correspondendo-lhe, por conseguinte, a justa remuneração de seu corpo técnico e de seus dirigentes.

12. Necessário, portanto, que a oitiva mencionada no item 7 deste despacho seja acrescida de pedidos de apresentação de justificativas quanto à não consideração, no âmbito do Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas do Senac/RJ, de critérios finalísticos de desempenho pessoal e institucional, o que faz com que o referido programa, voltado à avaliação de receitas e despesas, equivalha à participação nos lucros e resultados instituída por entidades com fins lucrativos, o que se mostra incompatível com a natureza paraestatal daquela entidade.

13. Como última consideração sobre o Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas, mais precisamente quanto à irregularidade suscitada no subitem 3.9 do relatório de auditoria, importa consignar que, segundo jurisprudência deste Tribunal, após a alteração promovida no inciso XI do art. 37 da Carta Cidadã de 1988 pela Emenda Constitucional 19, de 4/6/1998, o Sistema “S” não está mais sujeito ao teto salarial constitucionalmente imposto à administração direta, autárquica e fundacional, entendimento este que, entretanto, não afasta a necessidade de se tomar como balizadores os salários praticados no mercado de trabalho para profissionais ocupantes de cargos e funções equivalentes nas esferas pública e privada, em respeito aos princípios da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade (Acórdão 2.328/2006-Plenário).

14. Pertinentes, portanto, as conclusões da Secex/RJ acerca desse achado de auditoria.

15. Além dessas questões relacionadas à política salarial instituída em benefício de empregados e dirigentes do Senac/RJ, a equipe de auditoria aponta a ocorrência de outras irregularidades que podem ser assim sintetizadas:

a) indício de parentesco consanguíneo de 2º grau entre empregados do Senac/RJ, considerando que alguns deles são filhos da mesma mãe ou do mesmo pai, ressalvados eventuais casos de homonímia (subitens 3.1 e 3.11 do relatório de auditoria);

b) contratação sistemática de gerentes e de superintendentes com passagem profissional por empresas varejistas de bebida, em especial do grupo Ambev, e sem passagem profissional por entidades educacionais (subitem 3.2 do relatório de auditoria);

c) existência de vínculo de união estável entre o Presidente do Conselho Regional do Senac e empregada subordinada que, sucessivamente promovida – inclusive por ele –, ocupa atualmente a posição de Superintendente Jurídica e de Gestão Corporativa da entidade, indicando prática de nepotismo (subitem 3.3 do relatório de auditoria);

d) falta de comprovação da publicidade de processos seletivos, falha corroborada pela alegada indisponibilidade circunstancial dos comprovantes das publicações em jornais de grande circulação local ou regional (subitem 3.4 do relatório de auditoria);

e) contratação do atual diretor regional sem comprovação de prévia experiência em entidades educacionais (subitem 3.5 do relatório de auditoria);

f) dispensa de processo seletivo público para contratação de cargos de nível gerencial, sob o argumento de que, no âmbito do Senac/RJ, todos eles são considerados cargos de confiança da administração regional (subitem 3.7 do relatório de auditoria);

g) insuficiência quanto à documentação e publicidade dos critérios e requisitos aplicáveis aos processos seletivos (subitem 3.8 do relatório de auditoria); e

h) semelhança entre endereços de empregados e conselheiros ou dirigentes do Senac/RJ (subitem 3.10 do relatório de auditoria).

16. Assiste razão à unidade técnica regional ao se manifestar contrária à ocorrência de nepotismo no âmbito do Sistema “S”, prática repudiada pelo TCU antes mesmo da edição da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal – STF, segundo se depreende dos Acórdãos 119/2006, 2.305/2007, 2.063/2010 e 2.005/2011 de Plenário, dos Acórdãos 875/2003 e 2.489/2004 de 1ª Câmara, e dos Acórdãos 174/2007, 1.914/2008, 623/2010, 2.660/2010 e 554/2011 de 2ª Câmara, nos quais esta corte de contas exigiu de entidades dos Serviços Sociais Autônomos a obediência aos princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da legalidade e determinou o desligamento de funcionários cuja contratação tenha configurado nepotismo.

17. Também considero pertinentes as conclusões da Secex/RJ acerca da política de contratação adotada pelo Senac/RJ.

18. Com efeito, este Tribunal tem reiteradamente decidido que, embora o Sistema “S” não necessite utilizar-se de concurso público **stricto sensu** para a admissão de pessoal, esses entes paraestatais, devido à natureza tributária de suas receitas – oriundas de contribuição parafiscal –, devem receber tratamento diferenciado no que se refere a seu sistema de recrutamento de pessoal, diferenciação esta que se dá mediante obrigatória realização de processo seletivo dotado de critérios objetivos de avaliação, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da finalidade, da isonomia, da igualdade e da publicidade. Nesse sentido, podem ser citados os Acórdãos 741/2005, 2.305/2007 e 871/2010, todos de Plenário.

19. Acolho, portanto, as sugestões de audiência e determinações formuladas pela equipe de auditoria da Secex/RJ acerca das irregularidades relacionadas à política de contratação adotada pelo Senac/RJ, propostas estas que contaram com a anuência do corpo dirigente da referida unidade técnica.

20. Sugiro, entretanto, pequenos ajustes, o que faço pelas razões que passo a expor.

21. Primeiramente, cabe frisar que o nepotismo suscitado pela Secex/RJ em decorrência da existência de vínculo de união estável entre o Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, Sr. Orlando Santos Diniz, e a atual Superintendente Jurídica e de Gestão Corporativa da entidade, Srª Daniele Paraiso de Andrade Schneider, deve ser atribuído apenas àquele primeiro responsável, não havendo sequer que se

falar em audiência da beneficiária dessa prática ilegal para que apresente razões de justificativa por “manter relação de união estável com o atual presidente do conselho regional do Senac/RJ”.

22. De outro lado, considerando que a confirmação da ilicitude em comento poderá repercutir diretamente nos interesses subjetivos da Sr^a Daniele Schneider, faz-se necessário determinar sua oitiva, para que, caso queira, manifeste-se nos autos.

23. Quanto aos achados de auditoria consubstanciados em indícios de parentesco consanguíneo de 2º grau entre empregados do Senac/RJ (subitens 3.1 e 3.11 do relatório de auditoria), julgo pertinente que, antes de se exigir dessa entidade a adoção de providências destinadas a apurar e a regularizar eventuais desconformidades com o art. 44 do Decreto-Lei 61.843, de 5/12/1967, lhe seja determinado que preste alguns esclarecimentos sobre a questão.

24. Por fim, no que tange às determinações destinadas a promover melhorias nos processos seletivos do Senac/RJ (subitens 3.4 e 3.8 do relatório de auditoria), entendo não ser este o momento oportuno para dirigi-las à unidade jurisdicionada, eis que as justificativas e os esclarecimentos porventura apresentados pelos responsáveis poderão propiciar uma visão mais ampla, por parte deste Tribunal, em relação à política daquela entidade na área de contratação de pessoal, permitindo o enriquecimento das exigências e orientações a serem encaminhadas pelo TCU.

25. Com essas considerações, DECIDO:

25.1. com base no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, determinar a oitiva prévia do Sr. Orlando Santos Diniz, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, manifeste-se sobre as seguintes questões relacionadas ao Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas instituído em benefício dos empregados e dirigentes do Senac/RJ:

a) previsão de pagamento de bônus sem proporcionalidade **pro rata die** (subitem 3.6 do relatório de auditoria);

b) distribuição insuficientemente justificada de parte do numerário remanescente (‘sobras’) (subitem 3.6 do relatório de auditoria);

c) situação deficitária da entidade, sem suficiente receita própria, dependente de recursos públicos (contribuições para fiscais)” (subitem 3.6 do relatório de auditoria);

d) pagamento de prêmios no âmbito do mencionado programa que, somados às demais parcelas salariais, resultam em remunerações desarrazoadas se comparadas com aquelas praticadas no mercado de trabalho para profissionais ocupantes de cargos e funções equivalentes nas esferas pública e privada (subitem 3.9 do relatório de auditoria);

e) equivalência do referido programa à participação nos lucros e resultados instituída por entidades com fins lucrativos (art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal), eis que os critérios de avaliação são pautados, exclusiva ou prioritariamente, em parâmetros relacionados a receitas e despesas da entidade, sem o devido foco no aumento da produtividade pessoal e institucional, mediante o alcance de metas físicas e orçamentárias, inovação e melhoria nos processos de atendimento a seus clientes, entre outros, com aferição por meio de indicadores de qualidade preestabelecidos que, em última instância, repercutam no atendimento às necessidades e expectativas do público-alvo e da sociedade brasileira como um todo (itens 8 a 12 deste despacho).

25.2. com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, determinar a audiência dos responsáveis indicados abaixo, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência do respectivo ofício, razões de justificativa quanto às seguintes irregularidades:

a) contratação sistemática de gerentes e de superintendentes com passagem profissional por empresas varejistas de bebida, em especial do grupo Ambev, e sem passagem profissional por entidades educacionais (subitem 3.2 do relatório de auditoria);

a.1) responsáveis a serem ouvidos em audiência: Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro;

b) existência de vínculo de união estável entre o Presidente do Conselho Regional do Senac, Sr. Orlando Santos Diniz, e empregada subordinada que, sucessivamente promovida – inclusive por ele –, ocupa atualmente a posição de Superintendente Jurídica e de Gestão Corporativa da entidade (subitem 3.3 do relatório de auditoria);

b.1) responsável a ser ouvido em audiência: Sr. Orlando Santos Diniz;

c) contratação do atual diretor regional, Sr. Julio Cesar Gomes Pedro, sem comprovação de prévia experiência em entidades educacionais (subitem 3.5 do relatório de auditoria);

c.1) responsável a ser ouvido em audiência: Sr. Orlando Santos Diniz;

d) dispensa de processo seletivo público para contratação de cargos de nível gerencial, sob o argumento de que, no âmbito do Senac/RJ, todos eles são considerados cargos de confiança da administração regional (subitem 3.7 do relatório de auditoria);

d.1) responsáveis a serem ouvidos em audiência: Srs. Orlando Santos Diniz e Julio Cesar Gomes Pedro;

25.3. determinar a oitiva da Sr^a Daniele Paraiso de Andrade Schneider para que, caso queira, manifeste-se, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência do respectivo ofício, sobre a irregularidade suscitada no subitem 3.3 do relatório de auditoria e atribuída ao Sr. Orlando Santos Diniz, a qual possivelmente vem trazendo benefícios indevidos àquela interessada;

25.4. determinar ao Senac/RJ que:

a) no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência dos termos deste despacho, preste os esclarecimentos que entender cabíveis em relação aos indícios de parentesco consanguíneo de 2º grau entre empregados do Senac/RJ, em possível desconformidade com o art. 44 do Decreto-Lei 61.843/1967 (subitens 3.1 e 3.11 do relatório de auditoria), e quanto às conclusões da Secex/RJ acerca desses achados, informando, neste mesmo prazo de 15 (quinze) dias, em relação a cada um dos empregados relacionados nas tabelas inseridas nos subitens 3.1.8 e 3.11.8 do referido relatório, se foram contratados por meio de processo seletivo e se ocupam cargos de confiança, inclusive com indicação desses eventuais cargos;

b) no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência dos termos deste despacho, apure e apresente ao TCU, no que respeita a todos os seus conselheiros e empregados, inclusive os ocupantes de funções de confiança:

b.1) a atualização do endereço residencial com base em cópia completa de conta de água, energia elétrica, telefone fixo ou gás, emitidas nos últimos três meses;

b.2) a informação sobre a data desde a qual a pessoa reside nesse endereço;

b.3) a uniformização da grafia completa dos endereços, usando como base as contas apresentadas e os respectivos códigos de endereçamento postal – CEP da Empresa de Correios e Telégrafos – ECT.

26. Por fim, determino à Secex/RJ que, objetivando subsidiar a manifestação dos responsáveis e interessados, encaminhe-lhes cópia do presente despacho, acompanhado do relatório de auditoria que o precede (peça 46).

Brasília, 20 de janeiro de 2012.

(Assinado eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator