

TC 031.142/2011-7

Natureza: Auditoria de Conformidade.

Responsáveis: Orlando Santos Diniz, Presidente do Conselho Regional, e Júlio César Gomes Pedro, Diretor Regional.

Unidade Jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

DESPACHO DO RELATOR

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ, na qual foram constatadas irregularidades relacionadas com a contratação e remuneração do pessoal da entidade, além da prática de nepotismo.

2. Nas constatações apontadas na fiscalização, foi destacada a instituição do “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas”, pelo Senac/RJ, em benefício de seus empregados e dirigentes, o qual foi implantado, entre outros aspectos, em situação de incompatibilidade com a natureza paraestatal da entidade, incompatibilidade com a sua característica, sem fins lucrativos, e aprovação genérica, pelo Conselho Regional, sem documentação formal detalhada do programa e sem controle prévio do seu conteúdo e dos seus resultados.

3. Ao concluir o mencionado Relatório de Auditoria, a Secex/RJ apresentou proposta de encaminhamento com sugestão, entre outras providências, de que fosse concedida medida cautelar, fundamentada no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, para se determinar a “*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. Ao examinar, entretanto, a proposta da Secex/RJ, à vista dos elementos constantes dos autos e dos fundamentos que indiquei no Despacho exarado (Peça 50), entendi por bem, preliminarmente, determinar que fosse realizada a oitiva prévia do Senac/RJ, nos termos do art. 276, § 2º, do Regimento Interno, para que se manifestasse, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, sobre as questões apontadas.

4.1. Determinei, também, a audiência do Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, Orlando Santos Diniz, e do Diretor Regional da entidade, Júlio Cesar Gomes Pedro, sobre os fatos apontados, e a oitiva de Daniele Paraíso de Andrade Schneider, sobre questão que a ela diz respeito.

5. Implementadas as medidas saneadoras antes referidas, foram apresentadas as manifestações solicitadas nas oitivas realizadas, as razões de justificativa dos responsáveis ouvidos em audiência, além das demais informações solicitadas ao Senac/RJ.

5.1. Na peça apresentada (Peça 61), o responsável Orlando Santos Diniz sustenta a legalidade e legitimidade do mencionado “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas”. Para tanto, apresenta, em essência, os seguintes argumentos:

a) o pagamento do bônus obedeceria à proporcionalidade **pro rata die**, acrescentando que os critérios de elegibilidade dispostos na Ordem de Serviço NOR 2/2011, em seu art. 8º, que define regras para a operação do Programa, já conteriam os marcos temporais da proporcionalidade em questão;

b) os critérios para a concessão do benefício foram estabelecidos com base na autonomia que os serviços sociais autônomos possuem, não havendo fundamento para se considerar injustos os critérios;

c) o Tribunal teria “*entendimento firmado no sentido de que **as entidades do sistema "S" possuem autonomia na definição de sua política remuneratória, não se prendendo à remuneração dos profissionais que ocupem cargos similares na esfera pública, nem na privada - caso não estejam competindo com profissionais que possuam o mesmo valor no mercado***”, mencionando, para tanto, trecho do Voto condutor da Decisão 117/1997 – 1ª Câmara (os grifos são do original);

d) o pagamento de bônus, similares aos instituídos no Senac/RJ, seria comum no mercado, razão pela qual também passou a ser adotado na política de remuneração dos empregados daquela entidade, sob pena de perda de talentos para outras entidades, acrescentando que estaria em consonância com a inteligência da citada Decisão 117/1997 – TCU - 1ª Câmara;

e) haveria uma série de decisões do Tribunal declarando que o limite remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal - desde a Emenda Constitucional 41/2003 - não mais se aplica às entidades do sistema “S”, citando, em seguida, as deliberações do Tribunal; e

f) a lei que trata da Participação nos Lucros e Resultados - PLR faculta sua aplicação a entidades sem fins lucrativos, ressaltando, que, no caso do Senac/RJ, estar-se-ia diante de “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas”, que não se confunde com a Participação nos Lucros.

6. A Secex/RJ, após examinar um a um os argumentos do Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, conforme a instrução que compõe a Peça 96, considerou que estes devem ser rejeitados, haja vista que não foram suficientes para descaracterizar os fortes indícios de irregularidades graves na formulação do programa de bonificação daquela entidade, consoante as considerações que expôs.

6.1. Em conclusão, a Unidade Técnica propõe a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 276 do Regimento Interno, por entender presentes os pressupostos necessários a essa medida, no caso o **fumus boni iuris** e o **periculum in mora**. O primeiro, pelo fato de o mencionado Programa incorporar distorções graves na política de remuneração adotada pelo Senac/RJ, em vista da violação aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. Já o segundo, em razão da iminência do pagamento das bonificações, o qual poderá ensejar prejuízo aos cofres da entidade, assim como a eventuais direitos subjetivos de empregados, como todos os instrutores do Senac/RJ, e comprometer a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

7. Concordo com a posição da Secex/RJ, quando propugna por considerar que as explicações e demais documentos apresentados pelo responsável Orlando Santos Diniz não lograram descaracterizar as irregularidades apontadas no “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas” do Senac/RJ.

7.1. De fato, conforme apontado pela Unidade Técnica, não se vislumbra qualquer razoabilidade para que recursos destinados a custear as ações do Senac/RJ, em especial no desenvolvimento de atividade de aprendizagem comercial, em prol da coletividade, possam ser utilizados com tamanha liberalidade, em benefício de uma pequena parcela dos servidores da entidade e, em escala ainda maior, alcançando poucos dirigentes da instituição, com o pagamento de até 22,6 salários por ano, infinitamente superior, portanto, às 13 remunerações anuais pagas aos servidores públicos e aos trabalhadores em geral.

7.2. Consoante a jurisprudência do Tribunal, as entidades integrantes do Sistema “S”, embora, a partir da Emenda Constitucional 41/2003, não mais estejam sujeitas aos limites de remuneração de que trata o art. 37 da Constituição Federal, devem fixar a remuneração de seus servidores e dirigentes adotando como parâmetros os níveis prevalentes no mercado de trabalho para profissionais em funções equivalentes nas esferas pública e privada, além dos princípios da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da impessoalidade (Acórdãos 2.788/2006, 3.441/2006, ambos da 1ª Câmara, e 2.328/2006, 2.305/2007 e 871/2010, todos do Plenário). Em algumas dessas deliberações, o Tribunal deixou assentado que eventuais excessos nesse sentido poderiam ser questionados por esta Corte de Contas, como explicitamente consignado no Acórdão 2.328/2006.

7.3. À luz dessa jurisprudência, portanto, como registrado pela Secex/RJ, o pagamento de tais bonificações nas condições verificadas no Senac/RJ, em que são pagos aos seus dirigentes até 9,6 salários por ano além das 13 remunerações pagas mensalmente, estas já fixadas em patamares bastante superiores àquelas concedidas aos dirigentes da Administração Pública, afronta os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e da eficiência com que devem ser utilizados os recursos que custeiam a gestão de tais entidades, decorrentes de contribuições para fiscais.

7.4. Observa-se, também, que o mencionado Programa, na forma como foi formulado pelo Senac/RJ, incorporou diversas distorções na política de remuneração da entidade, as quais podem

comprometer seriamente a motivação da parcela mais expressiva dos seus empregados, podendo trazer prejuízos para a sua produtividade em vez de ganhos, como defende o responsável.

7.5. Conforme, igualmente, apontado pela Secex/RJ, apenas 221 dos mais de 3.200 empregados do Senac/RJ foram beneficiados com o citado bônus, sendo que, entre estes, apenas 5 dos dirigentes da entidade receberam R\$ 883.826,04, ou seja, 30,20% do total a ser pago. Isto revela o desvio de finalidade do mencionado pagamento e o seu desvirtuamento em um programa de bonificação de executivos.

7.6. Assim, por mais que o responsável tenha se esforçado para tentar justificar a licitude e a legitimidade do pagamento de tais bonificações, não há qualquer amparo legal ou regulamentar para o rateio injustificado, na forma de bônus, entre os dirigentes e servidores da entidade de recursos que deveriam estar sendo empregados no patrocínio da sua atividade-fim, de modo a alcançar adequadamente os objetivos para os quais esta instituição foi criada, nos termos do Decreto-lei 8.621/1946.

7.7. Nesse sentido, é oportuno registrar que, se não bastasse o Senac/RJ ter adotado tais atos de gestão ilegítimos com o pagamento das questionadas bonificações, os quais importaram desvio de finalidade no uso dos recursos para-fiscais, o responsável incorreu em mais gastos para a entidade, ao contratar juristas renomados, pelo montante de R\$ 165.900,00, na tentativa de justificar atos de gestão injustificáveis.

7.8. A conclusão quanto a esse aspecto está evidente nos próprios termos dos contratos com eles firmados, dos quais consta a Cláusula Primeira, dispondo que o objeto de tais pactos dizia respeito à elaboração e ao fornecimento de parecer “*versando sobre a ausência de impedimento à utilização de programa de remuneração variável pelo SENAC RIO*” (os grifos foram acrescentados).

7.9. Outra evidência do propósito das contratações realizadas está na conclusão dos pareceres emitidos, os quais, em essência, afirmam que o regime de participação nos lucros a que se refere a Lei 10.101/2000 não se estende aos empregados de entidades sem fins lucrativos, como é o caso dos Serviços Sociais Autônomos. Por outro lado, asseveram que a vedação contida na mencionada Lei não configura impedimento jurídico à adoção do programa de remuneração variável adotado pelo Senac/RJ.

7.10. Em que pese o esforço dos Dirigentes do Senac/RJ e dos juristas contratados, em intitular o “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas” como um programa de remuneração variável, este não se enquadra nessa categoria, sendo na realidade um programa de distribuição de bônus.

7.11. O conceito de remuneração variável, consoante exposto pelo próprio Jurista Marçal Justen Filho no mencionado Parecer, consiste “*no pagamento aos empregados de parcelas adicionais à remuneração básica, atreladas à verificação do cumprimento de metas ou resultados, individuais ou de grupo, previamente estabelecidos*”.

7.12. Deve ser registrado, adicionalmente, que a ilicitude e a ilegitimidade do mencionado “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas” foram apontadas não apenas por este Tribunal, mas também pelo Conselho Fiscal do Senac/AN e pela Controladoria-Geral da União, conforme Relatórios que compõem as Peças 92 e 95.

7.12.1. O Conselho Fiscal, após examinar os valores pagos em 2011 e desaprová-los veementemente o citado programa, determinou ao Sesc/RJ que “*os valores pagos aos servidores a título de ‘Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas’, sejam revistos, devendo ser devolvidos aos cofres da Entidade. Considerando ainda que o procedimento em questão infringiu a legislação em vigor (LEI nº 10.101/2000)*”.

7.12.2. A CGU, ao se reportar ao pagamento previsto para 2012, recomendou que “*a unidade cesse o pagamento relativo ao Programa de Remuneração Variável Anual por Resultados/Remuneração Anual por Atingimento de Metas referente ao exercício de 2011 a ser efetivado em 2012*”.

7.13. É oportuno assinalar, ainda, que o mencionado “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas”, além de todos os questionamentos antes apontados, apresenta-se irregular, também, no que diz respeito à autorização para a sua implantação, uma vez que não foi aprovado pelo Conselho Regional do Senac/RJ, conforme registrado no Relatório da Controladoria-Geral da União.

7.14. Assim, entendo que as considerações antes expostas justificam a concessão da medida cautelar proposta pela Unidade Técnica, uma vez preenchidos os pressupostos necessários a essa medida.



7.15. É de se ressaltar, nesse aspecto, conforme lembrou a Secex/RJ, que a medida cautelar não alcança o pagamento do abono de 0,5 salário previsto no Acordo Coletivo celebrado entre a entidade e o Senalba/RJ, visto que incluído em termo próprio e fixado em limites razoáveis.

7.16. Por fim, entendo dispensável realizar nessa fase processual nova audiência do Presidente do Conselho Regional do Senac/RJ, uma vez que igual medida já foi realizada e, também, que os aspectos apontados pela Unidade Técnica serão avaliados na oportunidade da apreciação de mérito do processo.

Ante todo o exposto, acolho a proposta formulada pela Secex/RJ, com os ajustes considerados necessários, e DECIDO:

I – conceder a medida cautelar proposta, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, para determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional do Rio de Janeiro – Senac/RJ que se abstenha de pagar os valores correspondentes ao “Programa de Remuneração Anual por Atingimento de Metas” aos seus servidores e dirigentes até que o Tribunal decida a respeito da matéria;

II – dar conhecimento desta medida ao Presidente do Conselho Regional e ao Diretor Regional do Senac/RJ, encaminhando-lhes, para tanto, cópia desta deliberação; e

III – determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro – Secex/RJ que dê prosseguimento no exame das questões tratadas nestes autos, inclusive considerando os documentos e as informações apresentadas pela entidade em decorrência da deliberação anterior.

Gabinete, em de 2013

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator