GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 046.825/2012-6 [Apenso: TC 046.759/2012-3].

Natureza: Prestação de Contas.
Entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional – Senat/CN e Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional – Sest/CN.

Responsáveis: Antonio Carlos Melgaco Knittel (005.745.705-00); Ceila Cristina de Carvalho Martins (398.540.511-53); Clésio Soares de Andrade (154.444.906-25); David Lopes de Oliveira (016.710.303-20); Diedro Construções e Serviços Ltda. (00.817.206/0001-09); Diumar Deléo Cunha Bueno (374.705.239-87); Eder Dal Lago (088.468.630-20); Edgar Ferreira de Sousa (312.207.466-49); Ednalva Américo Vieira (329.685.901-20); Eduardo Ferreira Rebuzzi (506.896.497-20); Eduardo Parente Menezes (815.040.477-53); Edvaldo Pereira da Silva (339.805.271-15); Eudo Laranjeiras Costa (070.458.594-49); Flavio Benatti (545.837.308-10); Francisco Saldanha Bezerra (009.422.352-15); Glen Gordon Findlay (025.506.078-56); Ilmara Amaral Chaves (185.023.181-87); Irani Bertolini (119.707.310-87); Jardel Martins Soares (642.761.631-53); João Resende Filho (199.952.021-15); Jorge Soria Canela (271.134.181-04); Jose Afonso Assumpção (000.307.596-68); José Carlos Colares Becker (667.307.400-00); José Carlos Reis Lavouras (410.806.537-91); José Fioravanti (147.815.498-53); José Hélio Fernandes (058.544.741-15); José da Fonseca Lopes (387.405.168-49); Jovenilson Alves de Souza (124.559.701-91); Julian Roger Crispin Thomas (101.682.918-35); Lilian Carla de Souza (537.004.576-34); Luiz Anselmo Trombini (490.424.599-72); Luiz Maldonado Marthos (004.633.379-72); Luiz Wagner Chieppe (244.155.537-53); Marcello Magistrini Spinelli (197.378.918-30); Marco Antônio Gulin (186.423.579-91); Maria Tereza da Costa Pantoja (831.525.047-72); Martinho Ferreira de Moura (246.258.767-53); Meton Soares Júnior (024.904.207-04); Moacir da Silva (059.099.700-97); Moacyr Servilha Duarte (006.407.198-72); Newton Jerônimo Gibson Duarte Rodrigues (001.104.004-10); Norival de Almeida Silva (797.125.848-87); Odilon Walter dos Santos (002.861.681-20); Olavo Erineu Braido (704.291.208-00); Omar José Gomes (052.230.597-00); Otávio Vieira da Cunha Filho (050.675.457-04); Paulo André Silva Campos (717.268.961-53); Paulo Gaba Junior (118.425.508-37); Paulo Vicente Caleffi (068.122.010-49); Pedro José de Oliveira Lopes (005.497.119-53); Renan Chieppe (674.438.187-34); Rodrigo Otaviano Vilaça (448.762.034-15); Silvio Vasco Campos Jorge (196.370.638-20); Vander Francisco Costa (435.094.446-04); Victorino Aldo Saccol (231.502.380-72); Waldemar Araujo (232.552.776-04); e Wesley Passaglia (636.114.811-49).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. ENTIDADES DO SISTEMA "S". EXERCÍCIO DE 2011. NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS GERAIS APLICÁVEIS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE UM RESPONSÁVEL. APLICAÇÃO DE MULTA. CIÊNCIA À ENTIDADE.

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional – Senat/CN, relativa ao exercício de 2011, e da Prestação de Contas do Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional – Sest/CN, referente ao mesmo exercício.

2. Preliminarmente, esclareço que, por determinação do ministro Aroldo Cedraz (peça 79, do TC 046.759/2012-3), foi apensado a este processo o TC-046.759/2012-3, que cuida das contas do Sest/CN. Em consequência, as contas dos responsáveis pelas duas entidades, que têm a mesma estrutura diretiva e versam sobre as mesmas questões, serão julgadas em conjunto, reunidas sob a minha relatoria.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu idêntico certificado de auditoria e parecer do dirigente do Controle Interno nos dois processos. Em específico, considerou-se: a) irregulares as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade, Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, e da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, Diretora Executiva Geral; b) regulares com ressalva as contas da Sra. Ilmara Amaral Chaves, Coordenadora de Administração e Finanças; c) e regulares as contas dos demais responsáveis.

4. Em ambos os processos, os pareceres do dirigente de Controle Interno acolheram a conclusão dos certificados (peças 6 e 7 deste processo e do TC-046.759/2012-3), havendo a autoridade ministerial tomado conhecimento dessa conclusão (peça 8 deste e do TC-046.759/2012-3).

5. A Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência historiou os fatos e o **iter** processual e, ainda, promoveu a análise técnica dos elementos de defesa oferecidos pelos responsáveis, por meio da instrução que compõe a peça 152, a qual reproduzo em parte e com ajustes de forma:

> "2. Na instrução constante da peça 84, foram propostas citações, audiências e diligência, as quais receberam concordância do diretor da Subunidade, com algumas considerações (peça 85), e do titular da Unidade Técnica (peça 86), parecer favorável do Ministério Público/TCU (peça 87), e despacho, também favorável, do Ministro-Relator do processo (peça 88). Posteriormente à inclusão do documento intitulado 'Ato PRE-CN/SENAT/Nº 013/09' (peça 94), a proposta preliminar da instrução foi complementada, sendo redigida nos termos da peça 96, de onde se transcrevem, a seguir, os termos da proposta de encaminhamento:
>
> > 'a) realizar, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, a citação solidária do Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF 831.525.047-72), Diretora Executiva Geral do Sest/Senat, dos membros da Comissão de Licitação relativa ao Processo Administrativo DEX-09/01238/10, constituída pelos Srs. Jovenilson Alves de Souza (CPF 124.559.701-91), Paulo André Silva Campos (CPF 717.268.961-53) e Ceila Cristina de Carvalho Martins (CPF 398.540.511-53), e da empresa Diedro Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 00.817.206/0001-09), para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência desta deliberação, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e do Serviço Social do Transporte (Sest),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

respectivamente, as importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em face dos atos indicados a seguir: relação empresarial com a Diedro Construções e Serviços Ltda., por intermédio da Poliagro Agropecuária Ltda., conflito de interesses e conluio (presidente do Conselho Nacional), autorização e homologação da licitação (diretora), aceitação dos preços ofertados pela proposta da referida empresa com superfaturamento em relação aos parâmetros de mercado, e adjudicação do objeto à licitante vencedora (membros de comissão), e pelo benefício auferido com o superfaturamento (construtora), que propiciaram a ocorrência de contratação da obra de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG com preços superiores aos de mercado, com inobservância ao princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), da economicidade (art. 70 da Constituição Federal) e também ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sest/Senat):

Superfaturamento Senat

MEDIÇÃO	DATA DA MEDIÇÃO	VALOR ORIGINAL (R$)
1ª	19/4/2011	61.394,70
2ª	23/5/2011	92.115,30
3ª	27/6/2011	579.388,19
4ª	25/7/2011	328.478,80
5ª	29/8/2011	18.002,10
6ª	27/9/2011	37.482,84
7ª	31/10/2011	27.945,05
8ª	5/12/2011	6.934,71

Superfaturamento Sest

MEDIÇÃO	DATA DA MEDIÇÃO	VALOR ORIGINAL (R$)
1ª	19/4/2011	131.719,45
2ª	23/5/2011	91.050,50
7ª	31/10/2011	9.941,60

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) incluir, no ofício a ser dirigido à empresa Diedro Construções e Serviços Ltda., o alerta quanto ao disposto no art. 46 da Lei 8.443/1992;

d) realizar a audiência do Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto ao repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes - Rhodes, cuja estrutura diretiva era a mesma da do Sest/Senat, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados, configurando infringência aos princípios da moralidade e da segregação de funções, assim como ao entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Decisão 111/1999-TCU-Plenário e no Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

e) realizar a audiência da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF 831.525.047-72), Diretora Executiva Geral do Senat, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa quanto à ausência da adoção dos seguintes procedimentos em relação aos convênios firmados em 2011 no âmbito do programa Despoluir:

e.1) exigir que os planos de trabalho apresentassem o devido detalhamento do objeto do convênio e dos custos previstos, assim como que demonstrassem inequivocamente a vinculação desses custos com o objeto do convênio;

e.2) exigir, à época da celebração do convênio, certidões de regularidade fiscal do convenente;

e.3) elaborar pareceres técnicos que evidenciassem a análise técnica sobre o plano de trabalho e sobre a capacidade técnica da entidade convenente para executar o objeto do convênio;

e.4) elaborar pareceres jurídicos que registrassem a análise da conformidade da minuta de convênio e o cumprimento de todos os requisitos por parte do convenente, com base nos normativos e na jurisprudência;

e.5) elaborar pareceres de análise da prestação de contas que evidenciassem todos os aspectos levados em consideração que permitissem concluir que os resultados do convênio foram alcançados, e que houve a boa e regular aplicação dos recursos repassados;

f) incluir, nos ofícios de audiência, alerta quanto à possibilidade de as contas ordinárias dos gestores chamados em audiência serem julgadas irregulares em decorrência das constatações identificadas neste processo;

g) diligenciar o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157, § 1º, e 201, § 1º, ambos do Regimento Interno do TCU, a fim de que a entidade informe quem foi(ram) responsável(is) pela Coordenação de Desempenho Operacional (Codep/DEX) no exercício de 2011, especificando o período da gestão;

h) encaminhar cópia da instrução (peças 84 e 96).'

3. Os ofícios de citação, audiência e diligência foram expedidos (peças 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113 e 114), tendo sido recebidos pela entidade e pelos responsáveis, conforme demonstram os documentos que constituem as peças 115, 120, 129, 131, 132 e 134. Foram solicitadas prorrogações de prazo, vista e cópia dos autos, que foram concedidas e autorizadas, nos termos constantes das peças 126, 135, 138, 141,142 e 143.

4. A diligência foi respondida por intermédio da peça 150, replicada na peça 151. Para atender às audiências, os responsáveis Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), ex-Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat e a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF 831.525.047-72), ex-Diretora Executiva Geral do Sest/Senat, apresentaram suas razões de justificativa por intermédio dos documentos que constam das peças 130 e 149. Para atender às citações, foram apresentadas alegações de defesa por Clésio Soares de Andrade, Jovenilson Alves de Souza e Maria Tereza da Costa Pantoja (peças 130, 135 e 148, respectivamente). A responsável solidária Diedro Construções e Serviços Ltda. remeteu cópia de faturas recolhidas ao Sest e ao Senat, conforme peça 139, solicitando que lhe fosse dada quitação.

5. Estabelecido o contraditório, com oferecimento do direito de ampla defesa em obediência ao devido processo legal, apresentadas as devidas alegações defesa e razões de justificativa e também trazidas aos autos as informações solicitadas em diligência, o processo está em condições de ser instruído.

EXAME TÉCNICO

Das Citações – Alegações de Defesa e Pagamento do Débito

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

6. Observa-se que alguns responsáveis citados para apresentar alegações de defesa mantiveram-se silentes, deixando transcorrer o prazo regimental **in albis**, o que apenas caracteriza a revelia, não impedindo o seguimento normal do processo. Trata-se do Sr. Paulo André Silva Campos (CPF 717.268.961-53) e da Sra. Ceila Cristina de Carvalho Martins (CPF 398.540.511-53), que não atenderam à citação, mesmo cientificados (peças 117 e 122).

7. No entanto, os demais responsáveis solidários citados apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa, caso do Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), que apresentou alegações de defesa juntamente com as razões de justificativa por meio do documento que constitui a peça 130, Sr. Jovenilson Alves de Souza (peça 135) e Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (peça 148). A empresa Diedro Construções e Serviços Ltda. informou haver recolhido o valor de R$ 1.788.879,58 aos cofres do Senat e do Sest, encaminhando cópia dos comprovantes de pagamento (peça 139, p. 2-4). Em razão disso, pediu que lhe fosse dada a quitação neste processo (peça 139, p. 1).

Análise das Alegações de Defesa

8. Os pagamentos efetuados pela Diedro foram realizados mediante três boletos bancários, sendo dois em favor do Senat/DN, cada um no valor de R$ 743.052,36 e pagos em loteria de caixas da CEF, em 6/7/2015 (peça 139, p. 2 e 4), e um boleto em favor do Sest/DN, no valor de R$ 302.774,87, também quitado em loteria de caixas da CEF na mesma data (peça 139, p.3). Os três boletos somam R$ 1.788.879,58, que foi o valor total do débito atualizado monetariamente até 18/6/2015, conforme consta dos ofícios de citação.

9. Há um lapso temporal de dezoito dias desde a última data de atualização do débito, 18/6/2015, até a data do efetivo pagamento, ocorrido em 6/7/2015. A peça 128 comprova que o ofício de citação somente foi entregue no endereço da empresa em 29/6/2015, exatamente uma semana antes do pagamento.

10. Diante disso, por economia processual, para evitar que os custos de cobrança superem os valores a serem restituídos, e também se considerando a evidência de boa-fé do responsável, sugere-se relevar a correção monetária devida pelos dias de atraso e considerar que o débito tenha sido integralmente satisfeito. A despeito de não terem sido demonstrados os cálculos que justificaram a destinação dos recursos, há aparente congruência com os percentuais encontrados nos débitos originais.

11. Nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno/TCU, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável para as irregularidades que conduziram ao débito.

12. Quanto aos demais responsáveis solidários, inclusive os revéis, propõe-se aplicar o art. 161 do RI/TCU, aproveitando-se, em seu favor, o pagamento total do débito por um dos responsáveis solidários, a Diedro. O art. 202, § 6º do RITCU, no entanto, resguarda a possibilidade de julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas caso existam outras irregularidades não relacionadas com o débito recolhido.

13. Quitado o débito, torna-se desnecessária a análise das alegações de defesa apresentadas por três dos outros responsáveis, Clésio Soares de Andrade, Maria Tereza da Costa Pantoja e Jovenilson Alves de Souza.

14. Diante disso, devem as contas de todos os responsáveis citados em solidariedade serem julgadas regulares com ressalva, dando-lhes quitação quanto às irregularidades mencionadas nas citações: relação empresarial com a Diedro Construções e Serviços Ltda., por intermédio da Poliagro Agropecuária Ltda., conflito de interesses e conluio (Sr. Clésio, presidente do Conselho Nacional), autorização e homologação da licitação (Sra. Maria Tereza, diretora), aceitação dos preços ofertados pela proposta da referida empresa com superfaturamento em relação aos parâmetros de mercado, e adjudicação do objeto à licitante vencedora (Srs. Paulo André e Jovenilson e Sra. Ceila Cristina, membros de comissão), e pelo benefício auferido com o superfaturamento (construtora Diedro), que propiciaram a ocorrência de contratação da obra de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG com preços superiores aos de mercado, com inobservância ao princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), da economicidade (art. 70 da Constituição Federal) e também ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa (art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos do Sest/Senat).

15. Esclareça-se mais uma vez que a quitação do débito não impede a penalização dos responsáveis por outras irregularidades existentes neste processo (art. 202, § 6º, RITCU).

Das Audiências – Razões de Justificativa apresentadas por Clésio Soares de Andrade

16. O Sr. Clésio Soares de Andrade foi chamado em audiência, por intermédio do Ofício 692/2015-TCU/SecexPrevidência, de 18/6/2015 (peça 113), a apresentar razões de justificativa quanto ao repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes - Rhodes, cuja estrutura diretiva era a mesma da do Sest/Senat, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados, configurando infringência aos princípios da moralidade e da segregação de funções, assim como ao entendimento deste Tribunal consubstanciado na Decisão 111/1999-TCU-Plenário e no Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara.

17. O responsável apresentou, por intermédio do documento que constitui a peça 130, alegações de defesa e razões de justificativa. As razões de justificativa para os fatos mencionados na audiência estão sintetizadas a seguir.

18. Preliminarmente, o defendente informou que o Instituto Assistencial do Transporte - Rhodes foi criado em reunião que contou com a presença de representantes legais de 37 entidades, sendo incluídas outras entidades componentes do Conselho de Representantes da Confederação Nacional dos Transportes (CNT). Mencionou os objetivos do Rhodes, estipulados no seu estatuto social (peça 130, p. 4-5), que seriam, em síntese, elaborar e gerir planos assistenciais em benefício de se seus associados ou de seus beneficiários, além de firmar convênios com entidades de assistência médica, seguro e previdência privada suplementar.

19. Em seguida, defendeu-se da alegada violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da segregação de funções com transcrição de doutrina de Marçal Justen Filho, além de mencionar outros autores que entendem que o conceito de moralidade administrativa é vago e impreciso ou que esse princípio acaba por ser absorvido pelo próprio conceito da legalidade, sendo a moralidade e a probidade administrativa princípios de conteúdo inespecífico, que não podem ser explicados de modo exaustivo.

20. Afirmou que o Rhodes foi contratado pelo Sest/DN e Senat/DN com base nesse entendimento e no fato de o Instituto ser integrante do Sistema CNT, tendo sido criado com o objetivo único e exclusivo de prestar serviços de assistência a seus associados, todos vinculados, direta ou indiretamente ao Sistema CNT, e, por fim, não ter fins lucrativos.

21. Segundo o defendente, não houve privilégios, direcionamento, nem conduta violadora da moral, dos bons costumes e da probidade na prática do ato de escolha.

22. Aduziu o fato de 37 instituições integrarem o Conselho Deliberativo do Rhodes, com decisões colegiadas, o que inclui inúmeras pessoas nas funções de aprovação, execução e controle, o que afastaria a possibilidade de quebra do princípio da segregação das funções.

23. Em sua defesa, o Sr. Clésio informou que o Rhodes, como estipulante nos serviços de seguro oferecidos aos beneficiários do Sistema CNT, encerrou suas atividades sociais e devolveu integralmente os valores remanescentes de sua gestão às entidades mantenedoras (Sest e Senat) e aos empregados associados do Instituto. Informou que a extinção do Rhodes foi decidida em assembleia, que deliberou ações a serem adotadas para o encerramento das atividades. Apresentou tabela que indica que os valores transferidos ao Rhodes por Sest, Senat e funcionários totalizaram R$ 26.633.055,72 (peça 130, p. 7).

Análise das Razões de Justificativa apresentadas por Clésio Soares de Andrade

24. Repita-se que a peça 130 contém as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas por Clésio Soares de Andrade, que fora chamado em citação e também em audiência, conforme já mencionado nesta instrução. Esclareça-se, novamente, que não foram

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

analisadas suas alegações de defesa, tendo em vista que o débito fora integralmente quitado por um dos responsáveis solidários, a Diedro Construções, o que favoreceu o defendente quanto aos fatos que causaram o débito.

25. Foram sintetizados acima apenas os pontos referentes às razões de justificativa, excluindo-se a parte da defesa que cuidou das alegações de defesa.

26. A defesa não negou que a estrutura diretiva do Instituto recebedor de recursos do Sest/Senat, o Instituto Assistencial do Transporte – Rhodes, é a mesma das referidas entidades. Esse fato configura infringência aos princípios da segregação de funções e da impessoalidade.

27. O responsável não comprovou a devida prestação de contas por parte do Rhodes. Não merece prosperar a alegação de que não haveria necessidade de prestação de contas devido ao vínculo entre o Rhodes e o Senat, advindo de sua criação e forma de administração. Recursos de origem pública foram transferidos pelo Sest e pelo Senat, não se tendo notícia de como foram geridos enquanto estavam em poder do Instituto Rhodes.

28. Já se sabia que não eram realizadas reuniões formais ou conjuntas entre o Sest/Senat e o Instituto Rhodes, fato que não foi negado durante os trabalhos de auditoria da CGU nem em resposta a diligência do TCU. Ademais, caberia à prestação de contas o papel de comprovar se a aplicação dos recursos repassados ao Instituto Rhodes atendeu às exigências a que o Sest/Senat se submetem por gerenciarem recursos de natureza pública, demonstrando a boa e regular aplicação dos recursos repassados e incrementando a transparência dos resultados alcançados. Nada disso foi feito nem mencionado pelo responsável em suas razões de justificativa.

29. O responsável tergiversou a respeito do que vem a ser os princípios da moralidade e alegou que o fato de o Rhodes ser composto por 37 entidades eximiria a ausência de segregação de funções. Ora, o fato de várias pessoas controlarem o que foi feito por elas próprias não significa que houve segregação de funções. Pelo contrário, há evidente conflito de interesse e a ausência de segregação de funções se configura no fato de a Presidência do Instituto Rhodes ser exercida pela mesma pessoa que comanda a CNT e os Conselhos Nacionais do Sest e do Senat, e demandavam, dessa forma, a descentralização de recursos financeiros para o instituto, sem uma prestação de contas adequada.

30. O fato de, após a extinção do Instituto Rhodes, terem sido os recursos existentes restituídos ao Sest, ao Senat e aos associados em nada favorece a defesa. Ademais, a defesa nada mencionou a respeito dos pagamentos de seguro feitos pelo Rhodes diretamente aos beneficiários, desde outubro de 2009, sem que o Instituto estivesse registrado na Superintendência de Seguros Privados (Susep) para tal fim, contrariando, portanto, normativos do órgão regulador de seguros. Portanto, o responsável omitiu-se quanto ao fato de o Instituto Rhodes ter atuado à margem da lei quando operou como seguradora sem o devido registro na Susep.

31. O defendente sequer tentou contraditar a parte da audiência que mencionou desobediência ao Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara e à Decisão 111/1999-TCU-Plenário. Continuam válidas as observações constantes da instrução que propôs a audiência (peça 84, p. 11-12), razão pela qual, para integrar esta instrução, são transcritas a seguir:

> '91. O Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara, citado no Relatório da CGU (peça 5, p. 165), considera afronta ao princípio da moralidade pública, no que diz respeito à segregação de funções, que o Sebrae/RO celebre contratos, ajustes ou convênios com entidades da qual participem, como administradores, dirigentes ou membros de colegiado do próprio Sebrae/RO. Daí se depreende que um serviço social autônomo, ao repassar recursos a entidade com dirigentes em comum, sem a prévia formalização de convênio ou instrumento congênere, e sem a obrigatoriedade da apresentação de prestação de contas pela entidade beneficiada, caracteriza afronta ainda maior ao princípio da moralidade.
>
> 92. Em linha de raciocínio, cita-se, como semelhante, a Mútua, sociedade civil sem fins lucrativos criada pelo Confea, com o objetivo de oferecer a seus associados planos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

benefícios sociais, previdenciários e assistenciais. A Decisão 111/1999-TCU-Plenário, expressa o entendimento de que cabe à Mútua de Assistência dos Profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia prestar contas ao seu ente patrocinador, o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea).

93. Soma-se, a tudo isso, o fato de o Instituto ter operado à margem da Lei, sem qualquer autorização da Susep e utilizando recursos públicos sem uma prestação de contas adequada, podendo, dessa forma, ter sido utilizado pelo Sest/Senat como mera entidade recebedora de recursos, intermediadora de gastos não condizentes com os princípios da Administração Pública.'

32. De fato, a criação do Instituto Rhodes, sua composição e seu campo de atuação ferem os princípios da legalidade, porque o Instituto não estava legalmente habilitado para atuar no campo em que atuou. O princípio da isonomia foi ignorado, porque não foram concedidas oportunidades a outras empresas que poderiam participar do negócio proposto, e, principalmente, não foi observado o princípio da segregação de funções, pois as pessoas que executavam os atos administrativos, que envolviam valores milionários, eram as mesmas que supostamente deveriam fiscalizar esses atos. Não houve nenhuma fiscalização e não havia sequer prestação de contas formalizadas.

33. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das razões de justificativa apresentadas por Clésio Soares de Andrade, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, sendo as condutas aqui tratadas suficientes para que suas contas sejam julgadas irregulares.

Das Audiências – Razões de Justificativa apresentadas por Maria Tereza da Costa Pantoja

34. Por intermédio do Ofício 693-TCU/SecexPrevidência, de 18/6/2015 (peça 114), o Tribunal promoveu audiência da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF 831.525.047-72), ex-Diretora-Executiva Geral do Senat, solicitando razões de justificativa quanto à ausência da adoção dos seguintes procedimentos em relação aos convênios firmados em 2011, no âmbito do Programa Despoluir:

'e.1) exigir que os planos de trabalho apresentassem o devido detalhamento do objeto do convênio e dos custos previstos, assim como que demonstrassem inequivocamente a vinculação desses custos com o objeto do convênio;

e.2) exigir, à época da celebração do convênio, certidões de regularidade fiscal do convenente;

e.3) elaborar pareceres técnicos que evidenciassem a análise técnica sobre o plano de trabalho e sobre a capacidade técnica da entidade convenente para executar o objeto do convênio;

e.4) elaborar pareceres jurídicos que registrassem a análise da conformidade da minuta de convênio e o cumprimento de todos os requisitos por parte do convenente, com base nos normativos e na jurisprudência;

e.5) elaborar pareceres de análise da prestação de contas que evidenciassem todos os aspectos levados em consideração que permitissem concluir que os resultados do convênio foram alcançados, e que houve a boa e regular aplicação dos recursos repassados.'

35. As razões de justificativa foram apresentadas por intermédio da peça 149, depois de pedido e concessão de dilação de prazo (peças 120 e 126).

36. Após introito que não abordou os temas objeto das audiências, a defesa se posicionou relativamente a três aspectos que, a rigor, também são distintos dos itens de audiência, mas que poderiam jogar luz nos temas questionados. Os três pontos da resposta são os seguintes:

a) as atribuições objeto da audiência não eram da competência da Diretora-Geral do Sest/Senat;

b) os procedimentos mencionados na audiência não devem ser, necessariamente, observados por entidades do Sistema 'S';

c) não houve dano ao erário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

37. Segundo a defesa, as competências do Departamento Executivo do Senat não se confundem com as do Diretor-Geral Executivo, sendo o cargo de diretor apenas parte do Departamento, havendo ainda coordenações, centro de documentação, informação e controle, além de assessorias. Com isso, não teriam sido aferidas 'quais eram as atribuições daquela que foi chamada a se manifestar nestes autos'.

38. As omissões verificadas não poderiam, segundo a defesa, ser atribuídas à então titular da Diretoria-Executiva Geral, dada a existência de uma Coordenação de Administração e Finanças, a quem compete verificar o cumprimento das normas e da legislação vigente, e também devido ao caso em pauta referir-se a questões pontuais na condução de convênios 'que deveriam ser tratadas por outras unidades'. A omissão na elaboração de pareceres jurídicos, segundo a defesa, deveria ser imputada à assessoria jurídica do Sest/Senat.

39. Alegou, ainda, a defesa que o próprio TCU tem entendimento de que não cabe ao gestor máximo de uma entidade rever todos os atos praticados por seus subordinados, transcrevendo voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que conduziu o Acórdão 1619/2004-TCU-Plenário.

40. Destacou que o Sest/Senat possui 138 unidades operacionais distribuídas em todo o território nacional, as quais não possuem autonomia e são subordinadas ao órgão central, e que em 2011 foram geridos cerca de R$ 260 milhões. Devido a isso, os atos inquinados não competiam diretamente à defendente, mas a outras esferas da instituição.

41. O segundo ponto da defesa refere-se à argumentação de que os convênios firmados pelo Sest/Senat não são regidos pelas mesmas regras aplicáveis aos órgãos que integram a administração pública.

42. Mencionou a Decisão 117/1997-TCU 1ª Câmara e aduziu que o TCU tem destacado que os atos de gestão praticados pelas entidades que integram o Sistema 'S' devem se amoldar aos princípios da administração pública, e que esse entendimento que deve abranger os convênios celebrados por entes desse sistema.

43. Aduziu ainda que, na instrução que constitui a peça 84, foram utilizadas as expressões 'formalidades' e 'exigências', sem, contudo, apontar quais normas e/ou princípios fundamentariam o emprego dessas expressões, o que teria dificultado a defesa da responsável, que não foi informada dos balizadores legais que motivaram a audiência nem esclarecidos quais foram os princípios supostamente descumpridos, além de as normas aplicáveis à Administração Pública Federal não se aplicarem aos entes do Sistema 'S'.

44. Mencionou que apenas no relatório da CGU havia referências a uma norma, a Instrução de Serviço IS/Sest/Senat 93/2008, cuja cópia não se encontrava nos autos, fato que atentaria contra os princípios do contraditório e da ampla defesa, já que a defendente não integra mais os quadros do Sest/Senat e por isso não mais tem acesso a esse normativo.

45. O último ponto abordado pela defesa refere-se à alegação de que não houve dano ao erário, fato comprovado pela não expedição de citação aos responsáveis para que apresentassem alegações de defesa.

46. Com isso, as falhas de controle apontadas pelo TCU não se revestiriam de grande gravidade e tampouco ensejariam descontrole ou prejuízo aos cofres públicos. Informou que, em reconhecimento às ponderações da CGU, o Sest/Senat envidou esforços para aprimorar o controle dos convênios celebrados, tendo instituído a Instrução de Serviço IS-DEX/Senat/001/2012, com a finalidade de estabelecer os procedimentos gerais de celebração, acompanhamento e prestação de contas das transferências de recursos financeiros para fins de cumprimento dos convênios destinados à execução do Programa Ambiental do Transporte - Despoluir.

Análise das Razões de Justificativa apresentadas por Maria Tereza da Costa Pantoja

47. A defesa da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, que compareceu aos autos representada por seus advogados, passou ao largo das questões que deveria enfrentar com as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

respectivas razões de justificativa. Não se pode afirmar que desperdiçou oportunidade de defesa, visto que apresentou argumentos gerais, que merecem ser analisados nesta instrução, e, se acolhidos, poderiam elidir as irregularidades a que foi chamada a justificar.

48. O primeiro ponto das razões de justificativa apresentadas nega que atribuições objeto da audiência fossem da competência da Diretora-Geral do Sest/Senat, não lhe cabendo nenhuma omissão na concessão de recursos por meio de convênios. A própria defesa transcreve as atribuições da Diretora-Geral Executiva do Sest/Senat definidas no Relatório de Gestão apresentado pelo Sest/Senat ao TCU, em atendimento ao disposto na DN TCU 119/2012, onde consta (peça 149, p. 8):

> 'administrar as instâncias operacionais e organizacionais do SEST/SENAT, através das Superintendências, Coordenações e Assessorias, **normatizando e supervisionando todas as atividades desenvolvidas, bem como verificando, avaliando e orientando o fiel cumprimento das metas estabelecidas e das diretrizes emanadas dos Conselhos Nacionais**' (destaque nosso)

49. A defesa transcreveu estas atribuições, porém preferiu destacar a parte inicial, que descreve a administração das instâncias operacionais e organizacionais, menosprezando as atribuições de normatizar e supervisionar todas as atividades envolvidas, bem como verificar, avaliar e orientar o fiel cumprimento das metas estabelecidas e das diretrizes emanadas dos Conselhos Nacionais. Ou seja, as atribuições do cargo confirmam a responsabilidade da ex-gestora pelas irregularidades questionadas na audiência.

50. Dada a materialidade financeira e relevância social do objeto do convênio, sendo os recursos transferidos nos convênios do Programa Despoluir firmados em 2011 da ordem de R$ 5 milhões, em valores originais, e o público alvo a ser atingido de interesse direto do Sest/Senat, não poderia a então Diretora-Geral Executiva relegar esse programa a um plano inferior. Pelo contrário, deveria ter tido o zelo que se exige de quem administra recursos de tal ordem, especialmente considerando-se a natureza pública desses recursos.

51. O objeto dos convênios não foi adequadamente quantificado, permitindo-se o repasse de recursos sem se conhecer a dimensão, o alcance e os quantitativos das ações a serem implementadas, nem a distribuição geográfica de sua utilização. Dos orçamentos apresentados dever-se-ia exigir precisão e detalhamento para, com isso, estabelecer-se o valor do repasse em cada convênio. A pouca definição dos Programas de Trabalho (PTs) sequer esclarece a vinculação dos itens de custo listados com o objeto do convênio.

52. A responsabilidade pela exigência de formulação de PTs bem definidos, orçamentos claros, quantitativos exatos, da devida demonstração da regularidade fiscal dos convenentes e de que eles prestassem contas dos recursos recebidos é da esfera mais alta do órgão repassador dos recursos, no caso da Diretora-Geral Executiva, e não das superintendências, coordenações, assessorias ou do nível operacional, como pretende a defesa. Caso assim o fosse, correr-se-ia o risco de haver exigências diferentes, a depender da superintendência, da coordenação ou assessoria vinculada a cada convênio, perdendo-se o foco do programa devido aos diferentes entendimentos que poderiam ser adotados nos múltiplos convênios firmados com o mesmo fim.

53. A tentativa de transferência de responsabilidade é, neste caso, incabível. Não pode a ex-gestora tentar responsabilizar a Coordenação de Administração e Finanças por uma responsabilidade que era atinente ao cargo que exercia.

54. Também não pode a defendente atribuir a ausência de pareceres jurídicos à inércia da Consultoria Jurídica. Inegável que a atribuição de emitir pareceres jurídicos é da consultoria jurídica, e não da Diretoria-Geral Executiva; todavia, é praxe que, como regra, as consultorias jurídicas se pronunciem quando provocadas, responsabilidade, no caso, da alçada da defendente.

55. É fato que o TCU tem, sob certas circunstâncias, admitido que não cabe ao gestor máximo rever todos os atos praticados por seus subordinados. Mas este não é o caso que se examina. Não se analisa um caso de varejo, mas uma política que foi implementada pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

entidade como parte de sua estratégia de ação. Aqui estão em análise irregularidades oriundas de decisões do mais elevado nível da entidade a que se vincula a atividade em questão que é, no caso, a Diretoria-Geral Executiva do Sest/Senat.

56. Diante disso, propõe-se rejeitar o primeiro ponto das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja.

57. A segunda razão de justificativa apresentada, na qual se afirma, em síntese, que os procedimentos mencionados na audiência não devem ser necessariamente observados por entidades do Sistema 'S', também não merece prosperar.

58. Rememore-se que em razão dos convênios firmados pelo Senat/CN, a entidade repassou, em 2011, a quantia de R$ 4.722.000,00. E esses recursos são de origem pública, razão pela qual deles se deve prestar contas ao TCU, nos termos da Constituição Federal, art. 70. E para repassar esses recursos, o Sistema 'S' tem que obedecer a procedimentos específicos, de forma a garantir que sejam empregados no fim destinado. Prova disso foi dada pela própria defendente, que mencionou a novel Instrução de Serviço IS-DEX/Senat/001/2012, editada com a finalidade de estabelecer os procedimentos gerais de celebração, acompanhamento e prestação de contas das transferências de recursos financeiros para fins de cumprimento dos convênios destinados à execução do Programa Ambiental do Transporte – Despoluir.

59. Se é fato que as regras a serem obedecidas não são exatamente as mesmas regras aplicáveis à Administração Pública Federal, certo é que há que se ter controles sobre os recursos transferidos, o que inclui exigir o cumprimento, por parte do convenente, de exigências e formalidades, especialmente a comprovação da correta aplicação dos recursos. Diferente disso, estar-se-ia permitindo que a entidade distribuísse recursos de origem pública sem nenhum controle, possibilitando-se que a transferência se torne um mecanismo de financiamento indireto das entidades convenentes, ou, no limite, que o dinheiro se preste a enriquecimento sem causa.

60. A responsável alegou que, desde a Decisão 117/1997-TCU-1ª Câmara, o Tribunal passou a exigir que as normas das entidades do Sistema 'S' apenas previnam contra o desrespeito aos princípios gerais da administração pública e tenham sempre em vista os objetivos sociais da entidade. Na sequência, afirmou que as omissões, mencionadas no ofício de audiência não constituem infrações aos princípios administrativos. Todavia, passou ao largo de todos os itens que foram objeto de audiência, não demonstrando serem aplicáveis à audiência os termos da Decisão 117/1997-TCU 1ª Câmara.

61. Alegou que sua defesa foi prejudicada, já que apenas no relatório da CGU há referências à Instrução de Serviço IS/Sest/Senat-093/2008, cuja cópia não se encontra nos autos, configurando óbice aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista que atualmente está afastada da instituição. Essa alegação não pode ser acolhida, pois a dirigente deveria aplicar essa norma durante o período em que esteve na direção do Sest/Senat, especialmente em 2011, quando dirigia a área responsável pela concessão dos recursos a terceiros. Ademais, não se vê nenhuma dificuldade em solicitar ao Tribunal, à CGU, ou ao próprio Sest/Senat, uma cópia do referido normativo que a própria defesa insistiu em citar.

62. A CGU já identificara falhas na Instrução de Serviço IS/Sest/Senat-093/2008, tanto que sugeriu seu aperfeiçoamento, no que foi atendida. Ainda que incompleta, a Instrução de Serviço IS/Sest/Senat-093/2008 exigia os seguintes pontos para a efetivação de convênios, que não foram atendidos pelos convênios destinado ao Programa Despoluir, conforme se observa no Relatório de Auditoria Anual (peça 6, p. 135):

'I - Certidão Negativa de Débito ou Positiva com efeitos de Negativa da Previdência Social;

II - Certificado de Regularidade do FGTS - CRF;

II - Certidão Conjunta Negativa ou Certidão Negativa positiva com Efeitos de negativa de Débito Relativos a Tributos Federais e a Dívida Ativa da União;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

IV - Cópia do Certificado ou comprovante do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecidos pelo CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social, quando for o caso.'

63. A ex-gestora, ao repassar recursos que estavam sob sua alçada, deveria exigir dos convenentes a apresentação do detalhamento da forma com que pretendiam empregar os recursos, e que essa forma estivesse de acordo com o Programa Despoluir. Deveria, também, exigir que se verificasse a regularidade fiscal da proponente, com todas as certidões, e certificar-se de que o negócio estava em conformidade com os requisitos legais e, por fim, exigir que o convenente prestasse contas da aplicação dos recursos recebidos.

64. Essas exigências, que sintetizam o teor da audiência, seriam cobradas de qualquer gestor de recursos públicos, sob a pena de ter suas contas rejeitadas pelos órgãos de controle ou pelo controle interno administrativo, pela ocorrência de gestão temerária.

65. Quanto ao terceiro e último ponto das razões de justificativa apresentadas pela ex-gestora, o fato de não ter ocorrido dano ao erário não significa que não tenha havido irregularidades passíveis de multa. De fato, houvesse sido quantificado dano, a defendente estaria sendo chamada a apresentar alegações de defesa ou a recolher o valor do prejuízo, devidamente corrigido.

66. O fato de não ter sido verificado dano não demonstra a inexistência de outras falhas graves, que foram constatadas neste processo e confirmadas nesta análise. Tendo oportunidade de defesa, a Sra. Maria Tereza Pantoja não justificou nenhuma das irregularidades mencionadas na audiência.

67. Diante do exposto, propõe-se a rejeição das razões de justificativa apresentadas pela Sra. Maria Tereza Pantoja, podendo o Tribunal aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, e julgar suas contas pela irregularidade.

Diligência ao Senat/DN

68. A diligência foi efetivada com o objetivo de que a entidade informasse quem foi(ram) responsável(is) pela Coordenação de Desempenho Operacional (Codep/DEX) no exercício de 2011, especificando o período da gestão.

69. A resposta, encaminhada pelo documento de peça 150, replicado na peça 151, informa que o responsável pela Coordenação de Desempenho Operacional (Codep/DEX) durante o exercício de 2011 foi o Sr. Wesley Passaglia, que fora nomeado para o cargo em 24/4/2006, tendo permanecido nele até 30/11/2012.

Análise da Diligência

70. O objetivo desta diligência foi obter o nome do responsável pela Codep/DEX no ano de 2011 para incluí-lo no rol dos responsáveis e propor o julgamento de suas contas pela regularidade com ressalva, tendo em vista a análise efetuada na instrução de peça 75, p. 19-20, corroborada pela instrução constante da peça 84, p. 19. Como se viu, a CGU realizou cruzamentos que apontaram indícios de que os dirigentes do Sest/Senat não estavam cumprindo a situação de exclusividade então exigida pela Instrução de Serviço-DEX/Sest/Senat/96/2009, cujo controle e acompanhamento eram competências da Codep/DEX.

71. Diante disso, o Sr. Wesley Passaglia (CPF 636.114.811-49) será incluído no rol dos responsáveis, propondo-se que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, devido à impropriedade acima descrita.

CONCLUSÃO

72. Diante do exposto, pode-se propor o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 aos ex-gestores: Sr. Clésio Soares de Andrade (CPF 154.444.906-25), devido ao repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes - Rhodes, cuja estrutura diretiva era a mesma da do Sest/Senat, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados, configurando infringência aos princípios da moralidade e da segregação de funções, assim como ao entendimento deste Tribunal, consubstanciado na Decisão 111/1999-TCU-Plenário e no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

Acórdão 3.852/2009-TCU-Primeira Câmara, e à Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF 831.525.047-72), devido às irregularidades relacionadas aos convênios firmados em 2011 no âmbito do Programa Despoluir, como falta de vinculação dos recursos repassados com o objeto do convênio, ausência de pareceres jurídicos e pareceres técnicos, não exigência de prova de regularidade fiscal por parte dos convenentes, não exigência de apresentação e a devida análise das prestações de contas dos convênios, que aferissem seus resultados e que houve a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

74. Pode-se, ainda, propor o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas de Jovenilson Alves de Souza (CPF 124.559.701-91), Paulo André Silva Campos (CPF 717.268.961-53), Ceila Cristina de Carvalho Martins (CPF 398.540.511-53) e Diedro Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 00.817.206/0001-09), dando-lhes quitação, tendo-se em vista a quitação integral do débito apurado, pelo qual foram citados solidariamente, conforme prescrito no art. 202, § 4º, do Regimento Interno/TCU.

75. Nos termos do art. 161 do Regimento Interno/TCU, pode-se relevar a revelia dos responsáveis Paulo André Silva Campos (CPF 717.268.961-53) e Ceila Cristina de Carvalho Martins (CPF 398.540.511-53), dada a quitação do débito, e julgar suas contas regulares com ressalva.

76. Também em consequência da quitação do débito, e nos termos do art. 202, § 4º, do Regimento Interno/TCU, não devem ser atribuídas irregularidades nas contas do Sr. Clésio e da Sra. Maria Tereza devido aos apontamentos objeto das citações, quais sejam: relação empresarial com a Diedro Construções e Serviços Ltda., por intermédio da Poliagro Agropecuária Ltda., conflito de interesses e conluio, no caso do Sr. Clésio, ou pela autorização; e homologação da licitação eivada de vícios, no caso da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja. No entanto, as irregularidades objeto de audiência desses responsáveis não foram elididas nas respectivas audiências, razão pela qual se propõe o julgamento de suas contas pela irregularidade, conforme já se analisou nesta instrução.

77. Pode-se, ainda, propor o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas de Wesley Passaglia (CPF 636.114.811-49), devido aos indícios de que os dirigentes do Sest/Senat não estavam cumprindo a situação de exclusividade então exigida pela Instrução de Serviço-DEX/Sest/Senat/96/2009, cujo controle e acompanhamento eram competências da Codep/DEX.

78. As contas dos demais responsáveis arrolados neste processo podem ser julgadas regulares, dando-lhes quitação plena.

79. Quanto ao pagamento de horas extras de forma habitual, matéria tratada nas peças 75 e 84, constata-se que tal fato constituiria motivo de ressalva nas contas, já que contraria os art. 59 e 61 da CLT e o Acórdão 2.100/2008-TCU-1ª Câmara e Acórdãos 3.673/2011 e 3.871/2011, ambos da 2ª Câmara do TCU, devendo-se certificar a entidade de que essa conduta é irregular."

6. O Ministério Público junto ao TCU, representado pela Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, noticiou (peça 156) a existência de operação promovida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, em conjunto com a Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, contando ainda com a participação da antiga Controladoria Geral da União – CGU, denominada Operação São Cristóvão, que ocorreu em setembro de 2014. Essa operação teve como objeto a apuração de desvio de recursos do Sest/Senat nos anos 2011 a 2013, atribuível a diversos dirigentes das referidas entidades, dentre eles a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja e o Sr. Clésio Soares de Andrade, ora responsáveis nestes autos, com possíveis impactos no mérito destas contas.

7. O **Parquet** afirmou ainda que a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja foi presa durante a operação e que o Sr. Clésio Soares de Andrade estava sendo investigado, razão pela qual opinou ser necessário sanear os autos em face dessas investigações e, por conseguinte, sugeriu que fossem promovidas diligências com a finalidade de colher subsídios adicionais para pronunciamento de mérito destas contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

8. Ao despachar nos autos determinei a restituição do processo à SecexPrevidência para a adoção de medidas com vistas a realizar as diligências sugeridas pela Procuradora-Geral desta Casa de Contas.

9. A unidade técnica promoveu as seguintes diligências: a) ao Conselho Nacional do Sest/Senat, a fim de que remetesse cópia de toda a documentação relativa à apuração promovida pela Comissão Interna de Sindicância instaurada para apurar irregularidades no Sest/Senat no exercício de 2011; e b) ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, à Polícia Civil do Distrito Federal e à Controladoria-Geral da União, a fim de que encaminhassem cópia da documentação relativa à apuração promovida no âmbito da Operação São Cristóvão, referente a irregularidades ocorridas no Sest/Senat no exercício de 2011.

10. Reproduzo a instrução da SecexPrevidência acerca das diligências e do memorial inserto à peça 155:

> "9. Os ofícios de diligência (peças 161 a 165) foram endereçados ao Sest, Senat, MPDFT, PCDF e CGU, respectivamente, tendo sido todos recebidos nos destinos, conforme comprovantes de peças 166 a 170.
>
> 10. O Sr. Clésio Soares de Andrade, por intermédio de seus advogados, encaminhou a documentação constante da peça 171 no intuito de atender às diligências dirigidas ao Sest e ao Senat (Ofícios 252 e 253/2016-TCU/SecexPrevidência, de 16/5/2016, peças 252 e 253, respectivamente).
>
> 11. O MPDFT, por intermédio do Ofício 105/2016-SG, de 10/6/2016 (peça 172), encaminhou o Memorando 111/2016-Gaeco/PGJ, pelo qual o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco) informou que não poderia atender à solicitação, porque os autos do Inquérito Policial 11/2014 e as medidas cautelares a ele relacionadas foram remetidos à 10ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal. Informou que a remessa decorreu de decisão liminar do Presidente do STF, Ministro Ricardo Lewandowski, lavrada em 29/12/2015.
>
> 12. O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, sucessor da extinta CGU (peça 173), respondeu por meio do Ofício 13024/2016/SFC-CGU (peça 180), e confirmou a informação proveniente do MPDFT, ou seja, a documentação apreendida no âmbito da Operação São Cristóvão encontra-se à disposição da 10ª. Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal.
>
> 13. A PCDF não respondeu a essa diligência.
>
> 14. Instruídos novamente os autos na SecexPrevidência (peça 180), foi então promovida diligência à 10ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal solicitando cópia da documentação relativa à apuração promovida no âmbito da Operação São Cristóvão, referente a irregularidades ocorridas no Sest/Senat no exercício de 2011. A diligência foi efetivada por meio do Ofício 632/2106-TCU/SecexPrevidência, de 26/9/2016 (peça 191), recebido no destino em 30/9/2016, conforme comprovante de recebimento (peça 192).
>
> 15. Além disso, foi reiterada a diligência à Polícia Civil do Distrito Federal, solicitando o encaminhamento de cópia da documentação relativa à apuração promovida no âmbito da Operação São Cristóvão, referente a irregularidades ocorridas no Sest/Senat no exercício de 2011. A nova diligência foi efetivada por meio do Ofício 543/2106-TCU/SecexPrevidência, de 17/8/2016 (peça 183), recebido no destino em 30/8/2016 (peça 184).
>
> 16. A PCDF encaminhou CD com cópia digitalizada do Inquérito Policial 11/2014-Deco, em formato PDF, anexo ao Ofício 591/2016-Deco, de 27/10/2016 (peça 195).
>
> 17. A 10ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal encaminhou o Despacho de 11/11/2016 (peça 197), proferido pelo Juiz Federal substituto Dr. Ricardo Augusto Soares Leite, pelo qual deferiu o compartilhamento de provas produzidas no âmbito da Operação São Cristóvão com este Tribunal.

III – ANÁLISE TÉCNICA

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

18. Analisa-se a seguir as respostas às diligências dirigidas ao Sest/Senat e à PCDF, respectivamente (peças 171 e 195), o conteúdo do memorial de peça 155, e o resultado das consultas aos documentos da Operação São Cristóvão efetuadas na 10ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Síntese da resposta à diligência ao Sest/Senat

19. A documentação de peça 171 foi encaminhada pelos advogados do Sr. Clésio Soares de Andrade a título de resposta à diligência efetivada ao Sest/Senat mediante Ofício 253/2016-SecexPrevidência (peça 162).

20. Logo no início, os representantes do Sr. Clésio solicitaram formalmente que seja decretado o sigilo dos documentos então apresentados, 'tendo em vista que o eventual acesso ao processo pelos envolvidos ou seus representantes pode trazer prejuízos às demais apurações que já estão em curso, inclusive com processos tramitando no Judiciário, para os quais já foi decretado o sigilo' (peça 171, p. 1).

21. Listaram as medidas administrativas adotadas pelo gestor 'para resguardo do erário', expostas no Relatório de Providências anexadas (peça 171, p. 4-218). Aduziram que o referido relatório declina de forma objetiva as seguintes condutas adotadas pelo Sr. Clésio, **in verbis**:

> 'demitiu por justa causa os envolvidos diretamente com os fatos narrados no inquérito policial;
> demitiu sem justa causa empregados que possuíam envolvimento pessoal com os empregados afastados;
> reformulou o controle interno;
> instaurou processo administrativo disciplinar contra os empregados envolvidos;
> pretendeu instaurar tomada de contas especial, mas preferiu determinar o processo judicial;
> deu ciência do relatório ao Ministério Público do Distrito Federal e à Controladoria Geral da União - CGU.'

22. Afirmaram que o resultado dessa apuração já indicou desvios de R$ 57.686.378,65. Argumentaram que as contas do requerente, 'como gestor principal, não podem ser maculadas por eventual desvio criminoso que tenha ocorrido. Se fosse um desvio que decorresse apenas de falta de controle, poderia se questionar sua atuação, porém o desvio foi criminoso'.

23. Alegaram que o assunto é objeto de ação de autoridade policial, voltada para o Poder Judiciário, não se tratando de matéria de contas.

24. Por fim, requereram:

> 'a juntada do Relatório de Providências adotadas pelo Presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat;
> o sigilo dos documentos em anexo;
> a celeridade na análise e julgamento deste processo; e
> o julgamento pela regularidade das contas.'

Análise

25. Os documentos já foram efetivamente juntados aos autos, estando, portanto, atendida a primeira solicitação.

26. Analisados os novos elementos trazidos aos autos, verifica-se que todos eles são de cunho exclusivamente administrativo, que, por regra, devem ser públicos, não havendo motivos que justifiquem o sigilo. Todos os documentos foram gerados pela própria direção do Sest/Senat, sendo que nenhum deles é da alçada da Operação São Cristóvão ou relacionado ao que se investiga naquela operação.

27. Portanto, não se vislumbram razões para a concessão do sigilo pleiteado.

28. Verifica-se, também, que nenhum dos documentos e das informações constantes da peça 171 se presta a atender ao que fora solicitado em diligência. Informações relativas a providências eventualmente adotadas pelo gestor, tais como instauração de processos administrativos disciplinares, reformulação do controle interno, demissão de funcionários e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

mera intenção de instaurar tomadas de contas especiais não respondem ao que se indagou em diligência.

29. As listas de empregados demitidos sequer podem ser aproveitadas como indicativo de que o gestor tenha adotado medidas com vistas ao resguardo do erário. Faltou comprovar a motivação das aludidas demissões. Sem isso, as listas nada comprovam.

30. Por fim, conclui-se que não foram trazidos elementos efetivamente relacionados à Operação São Cristóvão, não havendo, portanto, nada que modifique o mérito da análise empreendida na instrução constante da peça 152.

Síntese da resposta da Polícia Civil do Distrito Federal

32. A PCDF encaminhou um DVD contendo arquivos no formato PDF de autos de apresentação e apreensão, termos de restituição referentes ao IP 011/2014-Gaeco, laudos periciais e cópia do inquérito policial.

Análise

33. A documentação encaminhada pela PCDF refere-se à investigação no âmbito policial, fase preparatória a eventual denúncia de crimes. Não se trata, portanto, de conclusões da Operação São Cristóvão, mas de inquérito policial.

34. Diante disso, não há como se aproveitarem, neste processo, as informações prestadas pela PCDF.

Consulta às provas disponibilizadas pela 10ª. Vara Federal

35. Em visita à 10ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal realizada em 15/12/2016 (peças 198 e 200), obteve-se acesso a todas as provas até então produzidas no âmbito da Operação São Cristóvão e à situação atual do Processo Judicial 0052058-38.2016.4.01.3400, que tramita naquela Vara Federal.

36. Constatou-se a existência de dezenas de investigados, sendo os autos compostos por cerca de trezentos volumes, o que equivale a quase 100.000 páginas, além de muitas mídias juntadas ao processo, o qual tramita em segredo de justiça.

37. Todavia, ainda não foram oferecidas denúncias pelo MPDFT. Portanto ainda não há réus no processo.

38. Diante disso, não há como se aproveitar, neste processo de prestação de contas, as informações que foram disponibilizadas pela 10ª. Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Informações trazidas aos autos em memorial após a instrução de peça 152

39. Para que se dê continuidade ao exame do processo de contas, faz-se necessário analisar também o memorial apresentado pelos advogados do Sr. Clésio Soares de Andrade ao Ministério Público junto ao TCU (peça 155).

Síntese do Memorial apresentado

40. O memorial (peça 155) buscou justificar as irregularidades que foram objeto da audiência do Sr. Clésio Soares de Andrade, cujas razões de justificativa haviam sido analisadas na instrução de peça 152, com proposta de rejeição.

41. No tocante à ausência de prestação de contas por parte do Instituto Rhodes, o memorial destacou que o Instituto seria integrante da CNT e que 'acaba por fazer a gestão compartilhada dos recursos oriundos de suas mantenedoras, dentre as quais o Sest/Senat, não havendo razão para comprovar qualquer aplicação de valores repassados por eles ao Rhodes'.

42. Defendeu ainda que não houve violação aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da segregação de funções, com o argumento de que a opção pelo Rhodes baseou-se no fato de ser o Instituto integrante do CNT, de a finalidade de sua criação ter sido única e exclusivamente prestar serviços de assistência a seus próprios associados, todos vinculados, direta ou indiretamente ao Sistema CNT, e ao fato de o Instituto não ter fins lucrativos.

43. Aduziu que não houve privilégios, direcionamento ou 'conduta violadora da moral, dos bons costumes e da probidade na prática do ato de escolha'. Alegou ainda que não teria havido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

ofensa ao princípio da segregação de funções com a justificativa de que a decisão que se adotou é de origem colegiada e não singular.

44. Quanto à imputação de ter o Instituto Rhodes atuado à margem da lei quando operou como seguradora sem o devido registro na Superintendência de Seguros Privados (Susep), alegou que o Instituto teria atuado apenas como estipulante, já tendo encerrado suas atividades sociais e comprovado que os valores remanescentes foram integralmente restituídos às entidades mantenedoras (Sest e Senat) e aos empregados associados do Instituto.

Análise

45. Confrontando-se o memorial (peça 155) com a instrução de peça 152, verifica-se que aquele documento não trouxe nenhuma informação que não tivesse sido diretamente refutada na referida instrução.

46. Diante disso, sugere-se que sejam mantidas as conclusões da instrução de peça 152, particularmente no que se refere à proposta de rejeição das razões de justificativa presentadas pelo Sr. Clésio Soares de Andrade.

Quanto à possibilidade de que as presentes contas sejam julgadas antes do fim das investigações relativas à Operação São Cristóvão

47. Como já informado, os autos foram anteriormente instruídos com proposta de mérito (peça 152), com o endosso do diretor da Previ/D2 e do titular da SecexPrevidência (peças 153 e 154, respectivamente). Posteriormente, após manifestação do Ministério Público junto ao TCU (peça 156), o Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa determinou sua restituição à SecexPrevidência para que se buscassem, em diligência, informações quanto a possíveis repercussões da Operação São Cristóvão nestas contas (peça 157).

48. A proposta da Unidade Técnica fora por rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Clésio Soares de Andrade e pela Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, imputar-lhes a multa prevista no art. 58, II da Lei 8.443/92 e julgar suas contas irregulares; por julgar regulares com ressalva as contas de Jovenilson Alves de Souza, Paulo André Silva Campos, Ceila Cristina de Carvalho Martins e de Diedro Construções e Serviços Ltda. Propôs-se, ainda, que as contas dos demais gestores sejam julgadas regulares, dando-lhes quitação plena, e que seja o Sest/Senat cientificado de que o pagamento de horas extras de forma habitual contraria os art. 59 e 61 da CLT e o Acórdão 2.100/2008-TCU-1ª Câmara e Acórdãos 3.673/2011 e 3.871/2011, ambos da 2ª Câmara do TCU.

49. Realizadas as diligências determinadas pelo Ministro-Relator Marcos Bemquerer e consultados os autos do Processo Judicial 0052058-38.2016.4.01.3400 da 10ª. Vara Federal, conclui-se que ainda não foram oferecidas denúncias contra os investigados, medida a ser tomada pelo MPDFT após a conclusão dos trabalhos a seu cargo.

50. Portanto, ainda não há nenhuma previsão de prazo para a finalização dos processos referentes à Operação São Cristóvão, que tramitam na 10ª. Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal.

51. Diante disso, em caso de eventual sobrestamento deste processo de prestação de contas, não há meio de se prever a retomada do seu julgamento, com evidente prejuízo ao resultado útil do processo.

52. Todavia, cabe anotar que a jurisprudência do Tribunal é pacífica quanto ao fato de que a existência de ação judicial em curso tratando de fatos que são objeto de análise pelo TCU não gera relação de prejudicialidade a ensejar o sobrestamento ou arquivamento dos autos nesta Corte até decisão judicial definitiva.

53. O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias, estabelecidas pela Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992. Por isso, não obsta a sua atuação o fato de ação penal ou civil versando sobre o mesmo assunto tramitar no âmbito do Poder Judiciário, dado o princípio da independência das instâncias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

54. Cabe destacar que é possível que o deslinde de eventuais processos a cargo da 10ª. Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal evidencie irregularidades que não tenham sido tratadas neste processo de contas, seja agravando a responsabilidade dos gestores para os quais se propõe penalizações, seja responsabilizando outros gestores que não foram alcançados no exame destas contas.

55. Caso alguma dessas hipóteses venha a ocorrer, pode o Tribunal, com base nos fatos novos, reabrir as contas dos responsáveis envolvidos, ou autuar os devidos processos de tomadas de contas especiais.

56. Dada a independência das instâncias, descabem hipóteses de que as investigações venham a elidir a responsabilidade do Sr. Clésio Soares de Andrade e da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja por irregularidades já apuradas neste processo de prestação de contas.

57. Diante disso, sugere-se que seja dado seguimento ao julgamento destas contas, inobstante a ausência de conclusões provenientes das apurações da Operação São Cristóvão."

11. A Secex/Previdência reafirma sua proposta de mérito anterior (peças 203 a 205). Em última manifestação nos autos, o MP/TCU oferece parecer parcialmente divergente da unidade técnica assim vazado (peça 213):

"7. No tocante à Senhora Maria Tereza da Costa Pantoja, ante as irregularidades a ela imputadas, acerca das quais não houve justificativas aptas a desconstituí-las, anuímos à análise empreendida pela Unidade Técnica à peça n.º 152. Temos compreensão diversa, todavia, a respeito das irregularidades atribuídas ao Senhor Clésio Soares de Andrade, bem assim ao correspondente encaminhamento.

8. Remanescem em relação ao aludido gestor, essencialmente, duas irregularidades. A primeira, já considerada sanada pela Unidade Instrutiva, diz respeito à existência de débito na contratação da obra de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, com preços superiores aos de mercado. Sobre esse ponto, houve o integral recolhimento do valor do débito por parte da empresa responsável, com o aproveitamento aos demais responsáveis, podendo-se considerar saneado o processo, nos termos do art. 202, § 4.º, do RI/TCU.

9. A segunda ocorrência, motivadora isolada da proposta de irregularidade das contas do Senhor Clésio Soares de Andrade, consiste no repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes – Rhodes, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados, consoante termos da audiência realizada.

10. A esse respeito, observamos que foram repassados ao aludido Instituto no ano destas contas (2011), a título de encargos de natureza trabalhista, a quantia de R$ 3.309.881,67, valor esse complementado pela contribuição dos empregados da ordem de R$ 1.253.110,18 (peça n.º 5, p. 151). Na planilha de contas consolidadas de prestação de contas constante do Relatório de Auditoria da Controladoria Geral da União esses valores aparecem com alguma divergência, estando lá consignadas receitas totais de R$ 4.102.063,53, despesas totais de R$ 1.807.555,75 e resultado líquido para o próximo exercício de R$ 2.294.507,78 (peça n.º 5, pp. 161/163).

11. Ocorre que em 15/03/2012, pouco após ser notificado pela CGU acerca da impugnação desse 'repasse' ao Instituto Rhodes por parte do Sest/Senat, o responsável providenciou o encerramento das atividades do Rhodes, com o retorno de todo os recursos em caixa aos respectivos associados e patrocinadores, sendo R$ 8.071.611,10 aos cofres do Sest, R$ 4.369.219,82 do Senat e R$ 5.547.262,09 dos funcionários (peça n.º 12, pp. 33/34).

12. Outrossim, para fins de comprovação dos gastos, o responsável colacionou diversos comprovantes de despesas gerais do Instituto referentes a alguns anos de seu funcionamento, inclusive do ano de 2011, tais como comprovantes de despesas com funcionários, com impostos, pagamento de seguros (finalidade precípua da entidade), bem como cópia dos termos de desfiliação dos empregados ao Instituto Assistencial (peças n.ºs 17/54).

13. Nesse contexto, não nos parece que subsista a irregularidade atinente ao repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes – Rhodes, porquanto demonstrada a realização

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.

de diversos dispêndios realizados no ano de 2011, especialmente aqueles de maior vulto, como a contratação de seguro para seus associados, no valor de R$ 910.257,03 (peça n.º 20, pp. 2 e 12/37), o pagamento de pessoal (R$ 369.790,94, peça n.º 20, p. 2 e 276/304), associado ao fato de que a entidade foi desconstituída, com todo o seu patrimônio revertido aos patrocinadores, na proporção de sua participação.

14. Desse modo, reputamos de rigor extremado impingir a pecha de irregularidade às contas anuais por um ato do gestor que representou uma continuidade na política de pessoal instituída em 1996 pelo sistema Sest/Senat, com a participação de 37 entidades desse sistema como patrocinadoras (peça n.º 130, pp. 19/50), tendo como finalidade a contratação de planos assistenciais e seguro de vida coletivos aos funcionários associados, e cujas despesas estão razoavelmente demonstradas nos autos, fatos esses somados à extinção do Instituto, à reversão dos seus recursos aos mantenedores, bem assim à inexistência de indícios de que tenha havido prejuízo nessa devolução, ao menos no exercício em tela.

15. Feitas essas ponderações, e considerando que as diligências anteriormente sugeridas não trouxeram elementos de prova capazes de suportar, nesta oportunidade, novas imputações de irregularidades aos responsáveis, concordamos em essência com o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, divergindo apenas quanto ao juízo das contas do Senhor Clésio Soares de Andrade, o qual deve, a nosso sentir, ser pela regularidade com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, sem prejuízo de consignar que este julgamento não impede que eventuais prejuízos ao erário detectados no bojo da 'Operação São Cristovão' sejam objeto de TCE específica, inclusive em relação aos responsáveis com contas julgadas regulares e regulares com ressalva nestes autos."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57822455.