

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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

2. 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 idêntica estrutura diretiva e versam sobre as mesmas questões, serão julgadas em conjunto, reunidas sob a minha relatoria.

3. O Controle Interno, nos dois processos precitados, considerou: a) irregulares as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade, então presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat, e da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, diretora-executiva geral do Sest/Senat; b) regulares com ressalva as contas da Sra. Ilmara Amaral Chaves, coordenadora de administração e finanças do Sest/Senat; c) e regulares as contas dos demais responsáveis.

4. Em instrução preliminar, a SecexPrevidência sugeriu julgar irregulares as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade, em razão do repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes – Rhodes, cuja estrutura diretiva era a mesma do Sest/Senat, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados (peça 152).

5. Igualmente propôs a irregularidade das contas da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, por ocorrências relacionadas aos convênios firmados em 2011 no âmbito do Programa Despoluir, como falta de vinculação dos recursos repassados com o objeto dos convênios, ausência de pareceres jurídicos e de pareceres técnicos, não exigência de prova de regularidade fiscal por parte dos convenentes e de apresentação de prestação de contas dos convênios e sua devida análise, que aferisse os resultados e a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

6. A Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, em sua manifestação regimental, noticiou 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 (Operação São Cristóvão), que ocorreu em setembro de 2014. Essa apuração tinha por escopo verificar desvio de recursos do Sest/Senat nos anos 2011 a 2013, com possíveis impactos no mérito destas contas.

7. Em consequência, o MP/TCU sugeriu que fossem realizadas diligências, com o propósito de obter os elementos comprobatórios das irregularidades ocorridas no Sest/Senat no ano de 2011, e, por conseguinte, para colher subsídios adicionais ao pronunciamento de mérito das contas. Ao despachar nos autos, autorizei as providências indicadas pelo **Parquet** (peça 157).

8. Após reinstruir o feito, a Secex/Previdência concluiu que os elementos trazidos aos autos em resposta às diligências não contribuíram para o exame das irregularidades objeto deste processo.

9. Firmada na tese da independência das instâncias (entre o Poder Judiciário e esta Corte), a unidade técnica reiterou sua proposta de mérito anterior de julgar: a) irregulares as contas do Sr. Clésio Soares de Andrade e da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, aplicando-se ao ex-gestores a multa do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992; b) regulares com ressalva as contas dos Srs. Paulo André Silva Campos, Ceila Cristina de Carvalho Martins e Wesley Passaglia e, ainda, da empresa Diedro Construções e Serviços Ltda.; c) e regulares as dos demais responsáveis (peças 203-205).

10. Em última manifestação, o Ministério Público de contas divergiu parcialmente da Secretaria instrutiva, acerca da responsabilização do Sr. Clésio Soares de Andrade. O **Parquet**, em substância, aduziu que seria medida de rigor excessivo julgar irregulares as contas anuais por um ato do gestor que “representou 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 [Rhodes], 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.” Com essa interpretação, sugere a regularidade com ressalva das contas do Sr. Clésio Soares de Andrade, acompanhando a unidade técnica nas demais proposições.

11. Fixadas as premissas acima e as propostas de encaminhamento em parte dissonantes, passo ao exame das ocorrências que permeiam os autos, principiando pelas irregularidades atribuídas ao Sr. Clésio Soares de Andrade, ex-presidente do Conselho Nacional do Sest/Senat.

12. Rememoro que esse ex-gestor foi chamado aos autos mediante citação por suposta existência de débito na contratação da obra de implantação da unidade do Sest/Senat em Três Pontas/MG, decorrente de superfaturamento. Nesse quesito, a empresa Diedro Construções e Serviços Ltda., responsável pelo empreendimento, recolheu o valor integral do débito quantificado neste processo, podendo ser considerada saneada tal irregularidade, nos termos do que dispõe o art. 202, § 4º, do Regimento Interno/TCU.

13. Igualmente o responsável foi instado a se manifestar nos autos, por meio de audiência, em vista do repasse de recursos ao Instituto Assistencial dos Transportes – Rhodes, cuja estrutura diretiva era a mesma do Sest/Senat, sem que houvesse prestação de contas dos recursos aplicados e dos resultados alcançados, o que infringiria, em tese, os princípios da moralidade e da segregação de funções. Essa ocorrência isolada, segundo a unidade técnica, motivaria a proposta de irregularidade das contas do Sr. Clésio Soares de Andrade e aplicação de multa.

14. O responsável informou que o 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 e que seu objetivo era de elaborar e gerir planos assistenciais em benefício de seus associados, além de firmar convênios com entidades de assistência médica, seguro e previdência privada suplementar.

15. Compulsando os autos, verifico que o Rhodes foi criado em 2/4/1996, como entidade privada assistencial e sem fins lucrativos, tendo por objetivo oferecer seguro coletivo aos empregados do Sest e do Senat. O responsável pelo Rhodes era o Presidente dos Conselhos Nacionais do Sest/Senat e da Confederação Nacional do Transporte (peça 75, p. 14).

16. Mediante o Ato PRE-CN/SEST/SENAT 039/96, de 28/5/96, que deu origem ao Instituto, o Presidente dos Conselhos Nacionais do Sest/Senat fixou e autorizou os descontos dos percentuais relativos aos prêmios, definindo em 1,5% o desconto sobre o salário dos funcionários, e em 3,962% o de subsídio patronal (peça 75, p. 14). Segundo o Manual de Organização Sest/Senat, os benefícios oferecidos pelo Rhodes são (peça 75, p. 14): Programa de Apoio ao Trabalhador (seguro para caso de infortúnio, em que o associado que perder em caráter permanente a capacidade para o trabalho recebe o montante de R\$ 50.000,00), Programa de Apoio à Família do Trabalhador (seguro para o caso de falecimento do associado, em que sua família recebe o montante de R\$ 50.000,00) e Programa Financeiro (ainda não disponível, mas teria o objetivo de realizar empréstimo pessoal ao associado).

17. No exercício de 2011, foram repassados ao Instituto encargos de natureza trabalhista no **quantum** de R\$ 3.309.881,67, complementado pela contribuição dos empregados de R\$ 1.253.110,18 (peça 5, p. 151).

18. Ocorre que após ser notificado pela CGU acerca da impugnação desse aporte de recursos ao Rhodes feito pelo Sest/Senat, o Sr. Clésio Soares de Andrade providenciou, em 15/03/2012, o encerramento das atividades do Instituto, com o retorno de todo o numerário em caixa aos correspondentes associados e patrocinadores, sendo R\$ 8.071.611,10 ao Sest, R\$ 4.369.219,82 ao Senat e R\$ 5.547.262,09 aos funcionários (peça 12, p. 33-34).

19. Como bem alertou o MP/TCU, o Sr. Clésio Soares de Andrade logrou êxito em comprovar diversos gastos do Instituto, haja vista que trouxe ao processo comprovantes de despesas com funcionários, impostos, pagamento de seguros, cumprindo a finalidade precípua da entidade, bem como cópia dos termos de desfiliação dos empregados ao Instituto Assistencial (peças 17-54).

20. Considerando que foi demonstrada a realização de dispêndios por parte do Instituto, somada à reversão de todo o seu patrimônio em benefício dos patrocinadores, na medida de suas participações, e tendo em vista ainda que o ex-gestor deu continuidade a uma prática inaugurada em 1996, entendo, em afino com exegese oferecida pelo **Parquet**, que a irregularidade foi saneada, podendo o responsável ter suas contas julgadas regulares com ressalva.

21. Quanto à Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, diretora-executiva geral do Sest/Senat, rememora-se que a responsável foi instada a se manifestar nos autos por não exigir, nos procedimentos relacionadas aos convênios firmados em 2011 no âmbito do Programa Despoluir: a) detalhamento do objeto da avença e vinculação dos recursos repassados com o objeto do convênio; b) pareceres jurídicos e técnicos que evidenciassem a análise sobre o plano de trabalho; c) prova de regularidade fiscal por parte dos convenentes; d) apresentação de prestação de contas dos convênios e sua devida análise, que aferisse os resultados e a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

22. As razões de justificativa oferecidas pela ex-gestora seguem as seguintes linhas (peça 149): 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.

23. Acerca da alínea **a** mencionada no item anterior, a responsável afirma, em específico, que os itens indicados no expediente de audiência (resumidos no item 21 acima) não faziam parte das atribuições da então titular da Diretoria-Executiva Geral, mas da Coordenação de Administração e Finanças que deveria verificar o cumprimento das normas e da legislação vigente. Afirma ainda que as irregularidades apontadas pela unidade técnica referem-se a questões pontuais na condução de convênios "que deveriam ser tratadas por outras unidades".

24. Conforme aduziu a unidade técnica, na própria defesa da ex-gestora houve a transcrição das atribuições da diretora-geral executiva do Sest/Senat definidas no Relatório de Gestão apresentado pelo Sest/Senat ao TCU, em atendimento ao disposto na Decisão Normativa/TCU 119/2012, na qual consta a responsabilidade por (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."

25. Observa-se que, além de ter a competência de supervisionar as atividades desenvolvidas pelo Sest/Senat, a atribuição do cargo então ocupado pela ex-gestora consistia em verificar o cumprimento das metas estabelecidas e das diretrizes emanadas dos Conselhos Nacionais.

26. Ao exercer seu ofício, esperava-se que a diretora-geral executiva exigisse das instâncias subordinadas o detalhamento do objeto dos convênios firmados no bojo do Programa Despoluir, atentando para que houvesse a vinculação dos recursos repassados ao objeto do convênio. Igualmente a ex-agente deveria requerer às repartições competentes pareceres jurídicos e técnicos sobre o plano de trabalho, principalmente para tomar decisões cercada de maior segurança jurídica e de informações técnicas necessárias. A responsável também não teve o cuidado de demandar a regularidade fiscal por parte dos convenentes e a apresentação de prestação de contas dos convênios.

27. Ao decidir aceitar os convênios sem essas cautelas, a diretora-geral executiva permitiu a ocorrência das falhas. Há cristalino nexo de causalidade entre sua conduta e as irregularidades verificadas nos autos.

28. O ato de supervisionar consiste na fiscalização e no controle praticado pela autoridade competente sobre o que foi realizado pelas demais instâncias da entidade, com objetivo de aprovar os procedimentos adotados. Noutras palavras, caberia à ex-gestora arguir eventuais falhas na condução dos convênios entabulados no âmbito do programa Despoluir no exercício de 2011.

29. De ressaltar que as verbas transferidas sob a égide das avenças, em 2011, foram de aproximadamente R\$ 5 milhões, o que reforça a necessidade de zelo com esses recursos de natureza pública.

30. Para melhor compreensão, transcrevo parte da análise empreendida pela unidade técnica acerca do tema (peça 152):

“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 convenientes 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 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.”

31. Diante desse contexto, entendo que as razões de justificativa oferecidas pela responsável, acerca do quesito precitado, não podem ser acolhidas.

32. Alega ainda a ex-gestora que os “procedimentos” mencionados na audiência não devem ser, necessariamente, observados por entidades do Sistema “S”.

33. Os Serviços Sociais Autônomos, embora sejam pessoas jurídicas não pertencentes ao Poder Público, arrecadam contribuição compulsória que é considerada recurso público, razão pela qual se impõe a essas entidades o dever de observar os princípios gerais aplicáveis à Administração Pública. Trata-se de exegese antiga e remansosa, consoante sobressai do voto que impulsionou o Acórdão 873/2012 – 1ª Câmara (rel. min. Valmir Campelo):

“15. É pacífico o entendimento desta Corte de que os serviços sociais autônomos devem obedecer aos princípios da Administração Pública, principalmente pelo fato de arrecadarem e utilizarem recursos públicos, sob a forma de contribuições sociais, que têm natureza de tributos (Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário).”

34. Dentre as normas-princípios a que se submetem as entidades do Sistema “S” estão os “princípios fundamentais” dispostos no art. 6º do Decreto-lei 200/1967: “I – Planejamento; II – Coordenação; III – Descentralização; IV - Delegação de Competência; e V - Controle.”, com destaque para o controle da aplicação dos recursos públicos geridos pelo Sest/Senat.

35. Essa necessidade de controle com as verbas de natureza pública envolve, no presente caso, a exigência de: detalhamento do objeto da avença e da vinculação dos recursos repassados com o

objeto do convênio; de prova de regularidade fiscal por parte dos convenientes; de apresentação de prestação de contas dos ajustes, sem o que não há como aferir a boa e regular aplicação dos recursos repassados.

36. Igualmente o dever geral de prestar e de exigir prestação de contas se aplica às entidades do Sistema “S” e a quem com elas pactuem convênios, porquanto se cuida de comando constitucional imposto a “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda”, por força do art. 70, parágrafo único, da CF.

37. Quanto à alegação de que não houve dano ao erário, ressalta-se que esse quesito (débito) não foi tratado em relação aos convênios firmados em 2011 no bojo do Programa Despoluir. Caso fosse hipótese de dano, a ex-agente estaria obrigada a ressarcir os cofres públicos. O que se discute nesta assentada são as irregularidades cometidas na gestão da ex-agente pública e o reflexo dessas falhas no julgamento de suas contas, com possibilidade de apenação com multa.

38. Como se percebe, as razões de justificativa oferecidas pela ex-diretora-geral executiva não merecem prosperar.

39. Diante do exposto, entendo que as contas da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja devem ser julgadas irregulares, com aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ante a gravidade das ocorrências e da sua reprovabilidade de conduta.

40. As contas dos Srs. Clésio Soares de Andrade, Jovenilson Alves de Souza, Paulo André Silva Campos, Ceila Cristina de Carvalho Martins, Wesley Passaglia, e da empresa Diedro Construções e Serviços Ltda. devem ser julgadas regulares com ressalva, com quitação, nos termos sugeridos pela unidade técnica, cuja análise, quanto a esses arrolados, adoto como razões jurídicas de decidir. As contas dos demais gestores das entidades podem ser julgadas regulares, com quitação plena.

41. Acolho ainda a proposta da SecexPrevidência de dar ciência ao Senat/CN e ao Sest/CN de que o pagamento de horas extras de forma habitual contraria os art. 59 e 61 da Consolidação das Leis Trabalhistas e o disposto no Acórdão 2.100/2008 – 1ª Câmara e nos Acórdãos 3.673/2011 e 3.871/2011, ambos da 2ª Câmara.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 28 de novembro de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator