

TC 046.825/2012-6

Tipo: Prestação de Contas (Recurso de Reconsideração).

Unidades jurisdicionadas: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte/Conselho Nacional – Senat/CN e Serviço Social do Transporte/Conselho Nacional – Sest/CN.

Recorrente: Maria Tereza da Costa Pantoja (CPF: 831.525.047-72).

Advogado: Marcel André Versiani, OAB/DF 17.067; procuração: peça 121.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Prestação de contas de entidades do Sistema “S”, exercício de 2011. Não observância dos Princípios Gerais aplicáveis à Administração Pública. Contas irregulares de uma responsável. Aplicação de multa. Elementos apresentados incapazes de modificar o juízo realizado pelo Tribunal. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por Maria Tereza da Costa Pantoja (R001 – peça 237) contra o Acórdão 10.119/2017-TCU-2ª Câmara (peça 230).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea b, e 19, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja;

9.2. julgar regulares com ressalva 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., nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, conferindo-lhes quitação;

9.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos demais responsáveis especificados no item 3 acima, dando-lhes quitação plena;

9.4. aplicar à Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida constante do subitem 9.4 em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (atualização monetária), informando à responsável

que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;

9.7. nos termos do art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Senat/CN e ao Sest/CN de que o pagamento de horas extras de forma habitual contraria os arts. 59 e 61 da Consolidação das Leis Trabalhistas, bem como o Acórdão 2.100/2008 – 1ª Câmara e os Acórdãos 3.673/2011 e 3.871/2011, ambos da 2ª Câmara.

HISTÓRICO

2. 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 e constante do processo apenso TC 046.759/2012-3.

2.1. A recorrente, Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, diretora-executiva geral do Sest/Senat, no exercício em questão, 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 convenientes; 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.

2.2. As razões de justificativa oferecidas pela ex-gestora seguiram as seguintes linhas: 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”; e c) não houve dano ao erário.

2.3. Tais razões de justificativa foram rejeitadas pelo Tribunal, culminando no julgamento pela irregularidade das contas da ex-diretora e na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, ante a gravidade das ocorrências e da reprovabilidade de sua conduta.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 238), ratificado à peça 240, pelo Relator, Ministro Augusto Nardes, que entendeu pelo conhecimento do recurso, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo os efeitos dos itens 9.1, 9.4 e 9.6 do Acórdão 10.119/2017-TCU-2ª Câmara.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) cabe a responsabilização da recorrente; e
- b) é possível que as contas sejam consideradas regulares, com o afastamento da multa.

5. Da responsabilização da recorrente

5.1. A recorrente defende que não lhe podem ser imputadas todas as falhas ocorridas, como se não existissem outras instâncias administrativas ou profissionais também encarregadas pela execução das atividades do Sest/Senat, com base nos seguintes argumentos:

a) a entidade, à época dos fatos, possuía estrutura compartimentalizada, a qual atribuía funções diversas a diferentes responsáveis, o que deve ser considerado para a necessária demonstração do nexo de causalidade;

b) não parece razoável enquadrar como atribuições da recorrente a execução de funções tais como a formulação de plano de trabalhos, confecção de orçamento dos convênios, verificação de regularidade fiscal dos convenientes, pois não se inserem nas suas atribuições regimentais, considerando que, enquanto diretora-executiva, cabia a ela avaliações em nível macro;

c) o ato de supervisionar não importa na fiscalização e no controle **pari passu** dos procedimentos praticados pelas instâncias subordinadas;

d) o próprio TCU possui entendimento sedimentado que não cabe ao gestor máximo de uma entidade rever todos os atos praticados pelos seus subordinados, sob pena de inviabilizar a gestão como um todo, principalmente quanto a atos com baixa materialidade (cita excerto do voto condutor do Acórdão 1.619/2004-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues);

e) não se deve lhe atribuir omissão por atos que não lhe competiam diretamente.

Análise

5.2. De início, cabe rememorar que a Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja, diretora executiva geral do Sest/Senat, foi ouvida em audiência pela ausência da adoção dos seguintes procedimentos em relação aos convênios firmados em 2011 no âmbito do programa Despoluir (peça 114):

i) 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;

ii) exigir, à época da celebração do convênio, certidões de regularidade fiscal do conveniente;

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

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

v) 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.

5.3. É claro que este Tribunal não poderia exigir de uma ocupante de função do alto escalão a execução de atividades de nível operacional ou a revisão de todos os atos praticados pelos subordinados, a quem cabe realizar tais atividades. O que se esperava de uma diretora executiva, posição de nível gerencial da entidade, era a normatização dos procedimentos relacionados ao repasse de recursos do programa Despoluir, em todas as suas fases (celebração, execução e prestação de contas), e a exigência de que os níveis a ela subordinados executassem tais procedimentos.

5.4. Não é outra conclusão a que se chega quando se verifica a descrição das atribuições da diretora-geral executiva do Sest/Senat definidas no Relatório de Gestão, conforme registrado na instrução da unidade técnica (peça 152, item 48) e no voto condutor do acórdão recorrido (peça 229, item 24):

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. (grifado)

5.5. Nessa mesma linha de raciocínio, o relator da deliberação atacada, e. Ministro Marcos Bemquerer, assim se pronunciou (peça 229):

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 convenientes e a apresentação de prestação de contas dos convênios.

5.6. Restou visível neste processo a ausência da adoção de medidas de controle, em 2011, por parte do Sest/Senat, a fim de assegurar que os recursos transferidos fossem, de fato, aplicados no objeto dos convênios do programa Despoluir, e de evidenciar adequadamente suas análises e conclusões. E a implantação de medidas que garantam o zelo com recursos de natureza pública está na esfera de responsabilidade da titular da Diretoria Executiva, a quem cabe a definição das rotinas relacionadas, conforme destacado anteriormente.

5.7. Essas medidas se mostravam ainda mais necessárias ao se considerar que o programa Despoluir era objeto de convênios celebrados entre o Senat e as Federações de transporte por diversos exercícios, e que era expressivo o volume de recursos repassados em decorrência do programa. Somente no exercício de 2011, o Senat repassou R\$ 4,7 milhões em convênios firmados no âmbito do programa Despoluir, consoante levantado pela unidade técnica à peça 84 (item 143).

5.8. Por todo o exposto, não assiste razão à recorrente, mantendo-se inalterada a sua responsabilização nestes autos.

6. Das contas irregulares e da multa aplicada

6.1. Defende-se no recurso que as irregularidades apontadas não se revestiram de reprovabilidade suficiente que justifiquem a irregularidade das contas e a condenação imposta, aduzindo os seguintes argumentos:

a) apesar de as entidades do Sistema “S” estarem obrigadas aos princípios gerais aplicáveis à Administração Pública, não se pode emprestar a essas entidades o mesmo rigor com que a Administração Pública lida com seus recursos, mormente, na gestão dos convênios, importando que seja demonstrado o atingimento dos resultados previstos nas avenças;

b) o Programa Despoluir atingiu seus objetivos, ficando comprovada nos autos a correta aplicação dos recursos, tanto que em razão dessa irregularidade não há débito ou a comprovação de qualquer enriquecimento sem causa da entidade conveniente;

c) afigura-se demasiado punir a recorrente pelo não-cumprimento de exigências e formalidades que não estavam, a rigor, sob sua alçada, mas de instâncias executivas/operacionais.

d) as falhas de controle apontadas não se revestiram de grande gravidade e houve o reconhecimento pela própria CGU de que o Sest/Senat envidou esforços para aprimorar o controle dos convênios celebrados para atender o Programa Despoluir, tendo instituído norma aprovada pela Instrução de Serviço IS-DEX/SENAT 001/2012;

e) deve ser reconhecida a boa-fé da ex-diretora executiva, que, em atendimento aos órgãos de controle, buscou aprimorar o fluxo relativo à celebração e à condução dos convênios celebrados em virtude do citado programa, assim como a ausência de desvio ou malversação dos recursos evidencia a completa boa-fé da recorrente.

Análise

6.2. De início, cabe reforçar que é pacífico neste Tribunal o entendimento de que as entidades do Sistema “S”, por gerirem recursos oriundos de contribuições parafiscais, que, ao fim e ao cabo, constituem recursos de natureza pública, tais entidades devem prestar contas ao TCU e estão submetidas à observância dos princípios constitucionais inerentes à atividade administrativa. A este respeito, destaca-se o voto condutor do Acórdão 3.224/2014-Plenário, da lavra do Ministro André Luís de Carvalho:

Quanto aos repasses voluntários, deve prevalecer a jurisprudência do Tribunal no sentido de que as entidades integrantes do Sistema S devem observância aos princípios que regem a administração pública e aos regulamentos próprios, quando da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, casos em que se mostra inafastável a exigência da devida prestação de contas.

6.3. Nessa mesma deliberação, o e. Ministro Relator frisou ainda que a prestação de contas constitui princípio basilar do estado republicano, por força do art. 70, parágrafo único, da CF/1988.

6.4. Nota-se que neste processo não se exigiu em nenhum momento do Sest/Senat a observância estrita das normas da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, vigente à época e aplicável aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, mas apenas dos princípios gerais que presidiram sua elaboração.

6.5. No entanto, faltou à entidade a iniciativa de regular adequadamente a forma como eram celebrados os convênios do Programa Despoluir, de modo que ficassem claras a natureza pública dos recursos e a necessidade de serem geridos em conformidade com esse fato. Nesse sentido foi a manifestação da unidade técnica (peça 152), a qual se alinha:

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 conveniente, de exigências e formalidades, especialmente a comprovação da correta aplicação dos recursos. Diferente disso, estar-se-ia permitindo que a entidade distribuisse recursos de origem pública sem nenhum controle, possibilitando-se que a transferência se torne um mecanismo de financiamento indireto das entidades convenientes, ou, no limite, que o dinheiro se preste a enriquecimento sem causa.

6.6. Não se pode admitir que a regulamentação interna era uma tarefa demasiada ao Sest/Senat, tanto foi assim que, finalmente, no exercício seguinte ao das presentes contas, a entidade elaborou e editou a Instrução de Serviço IS-DEX/SENAT 001/2012, conforme informado pela recorrente.

6.7. Quanto à alegação de que ficou comprovada nos autos a correta aplicação dos recursos do Programa Despoluir, inexistindo débito ou qualquer desvio, ressalta-se que tal informação é equivocada.

6.8. Isso porque, ao invés de se buscar a ocorrência de possíveis débitos, a unidade técnica deste Tribunal entendeu ser mais efetivo destacar a ausência da adoção de medidas de controle, por parte do Senat, a fim de assegurar que os recursos transferidos fossem, de fato, aplicados no objeto do convênio, e de evidenciar adequadamente suas análises e conclusões, consoante a instrução que propôs a audiência da recorrente (peça 84, item 142).

6.9. Assim, repisa-se que a existência ou não de débito nos convênios firmados em 2011 no bojo do Programa Despoluir não foi tratada nestes autos. O que se discutiu foram as irregularidades cometidas na gestão da ex-diretora e os respectivos reflexos no julgamento de suas contas, com possibilidade de apenação com multa, que acabou se concretizando.

6.10. Por fim, de acordo com a jurisprudência do TCU, a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor da responsável.

6.11. No caso concreto, não se verifica a presença da boa-fé na conduta da diretora executiva geral do Sest/Senat que, sem observar os princípios constitucionais inerentes à atividade administrativa, repassou recursos de natureza pública mediante convênios, no âmbito do Programa Despoluir, ainda que não tenha desejado provocar prejuízos à entidade.

6.12. Logo, persistindo o juízo pelas irregularidades e conduta desautorizada, subsiste fundamento para a apenação.

6.13. Ademais, não importa eventual ausência de intenção (dolo) na conduta que levou às irregularidades. Não é necessário que haja má-fé ou ação dolosa do agente para fins de responsabilização perante este Tribunal (Acórdão 243/2010-TCU-Plenário). A imputação da penalidade de multa exige apenas a verificação da ocorrência de culpa **lato sensu**, em qualquer uma de suas modalidades (Acórdão 3874/2014-7-TCU-2ª Câmara).

CONCLUSÃO

7. Da análise anterior, conclui-se que:

- a) cabe a responsabilização da Sra. Maria Tereza da Costa Pantoja; e
- b) não é possível alterar o julgamento de suas contas, consideradas irregulares, nem afastar a aplicação da multa.

7.1. Com base nessas conclusões, propõe-se o não provimento do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

- a) conhecer do recurso interposto por Maria Tereza da Costa Pantoja, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a recorrente e os demais interessados da decisão que vier a ser proferida nestes autos.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria, em
22/5/2018.

JULIANE MADEIRA LEITÃO
Auditora Federal de Controle-Externo
Matrícula 6539-0