

GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara

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

Natureza: Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas).

Órgão/Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional.

Exercício: 2012

Responsáveis: Antonio Carlos Melgaço Knittel (005.745.705-00); Ceila Cristina de Carvalho Martins (398.540.511-53); Clesio 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 Rebugzi (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); Joao 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 Braidó (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); Wesley Passaglia (636.114.811-49).

Representação legal: Fabiano Augusto Martins Silveira (31.440/OAB-DF) e outros, representando Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Eduarda

Camara Pessoa de Faria (41.916/OAB-DF) e outros, representando Maria Tereza da Costa Pantoja; Jaques Fernando Reolon (22.885/OAB-DF) e outros, representando Paulo André Silva Campos, Ceila Cristina de Carvalho Martins, Jovenilson Alves de Souza e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional.

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. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ELEMENTOS APRESENTADOS INCAPAZES DE MODIFICAR O JUÍZO REALIZADO PELO TRIBUNAL. NÃO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Recursos deste Tribunal – Serur (peça 250), que teve anuência integral do corpo diretivo da unidade técnica (peças 251/252) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 253):

“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 convenente;

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 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 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”.

É o relatório.