

Processo 020.456/2016-6

Tipo: Representação

Unidades jurisdicionadas: Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (CNPJ 03.621.867/0001-52); Administração do Senac no Estado do Rio de Janeiro (CNPJ 03.672.347/0001-79)

Procurador ou Advogado: Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky, OAB/DF 38.672 e outros (peça 416); Dalide Barbosa Alves Corrêa, OAB/DF 7.609, e outros (peça 415); Marialda Fernandes Santos, OAB/RJ 74.915 (peça 430); Felipe Teixeira Vieira, a OAB/DF 31.718 e OAB/SP 389.419, e outros (peça 441)

Proposta: preliminar

INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de representação formulada pelo Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), versando sobre irregularidades ocorridas na Administração Regional do Sesc (Sesc/ARRJ ou Sesc/RJ), na Administração Regional do Senac (Senac/ARRJ ou Senac/RJ) e na Federação do Comércio (Fecomércio/RJ), todos do Estado do Rio de Janeiro, que juntas formam o Sistema Comércio/RJ.

2. As instruções anteriores encontram-se às peças 25, 62, 138, 234, 275, 297, 311, 337 e 413.

HISTÓRICO

3. O MP/TCU, ao receber documentação em que se noticiava irregularidades envolvendo o Sesc/RJ, o Senac/RJ e a Fecomércio/RJ, todas presididas, à época dos fatos, por Orlando Santos Diniz, ofereceu a presente representação, requerendo (peça 1):

a) o seu recebimento e autuação;

b) a promoção das pertinentes medidas de investigação, mediante inspeção, com vistas a apurar as irregularidades noticiadas no feito, acima destacadas, bem como outras que porventura constem na documentação anexa e/ou sejam identificadas na fiscalização *in loco*, incluído o exame do atendimento aos princípios regentes da Administração Pública;

c) a adoção das medidas corretivas e repressivas adequadas, caso confirmadas as irregularidades, incluída a instauração de tomada de contas especial, na hipótese de apuração de débito, e a determinação de adoção de providências para anulação de atos irregulares.

4. Por determinação do titular da extinta Secretaria de Controle Externo do Estado do Rio de Janeiro - Secex/RJ (peça 27), realizaram-se inspeções no Sesc/RJ e no Senac/RJ, com o objetivo de apurar as ocorrências noticiadas, que constam descritas nos itens I.1.1, I.1.2, I.1.3, I.1.4, I.2.1, I.2.2, I.2.3, I.2.4, I.2.5, I.2.7, I.2.9, I.2.10, I.2.11, I.2.12, I.2.13, I.2.22, I.2.23, I.2.24, I.2.26 e I.2.27 da instrução inicial (peça 25).

5. Findas as fiscalizações, submeteu-se o feito à apreciação do relator, que, após assinalar a diversidade das possíveis irregularidades veiculadas na peça inicial, ordenou o desdobramento das matérias em distintos processos a fim de dar maior celeridade ao deslinde dos fatos noticiados, conforme despacho à peça 213.

6. Cumprindo o decidido, constituíram-se outros autos apartados. Adicionalmente, foram constituídos mais dois processos para tratar de questões processuais acessórias, que resultaram no seguinte conjunto, conforme tabela à peça 417, p. 2, adiante reproduzida:

Processo	Assunto	Deliberação
TC 020.456/2016-6	Termo de cooperação técnica que dá suporte à gestão compartilhada do sistema Fecomércio, bem como da regularidade das transferências de recursos públicos do Sesc/RJ e do Senac/RJ para a Fecomércio/RJ.	Acórdão 2912/2017-Plenário Acórdão 1392/2019-1ª Câmara ¹
TC 003.741/2017-6	Gestão de licitações e execuções de contratos.	Acórdão 2719/2017-Plenário
TC 003.742/2017-2	Questões residuais tratadas na inicial que deu origem à representação. Itens I.2.4, I.2.5, I.2.20, I.2.22, I.2.23, I.2.24, I.2.25, I.2.26, I.2.27 da instrução inicial da Secex-RJ (peça 25).	Acórdão 1116/2019-1ª Câmara ²
TC 003.694/2017-8	Projeto Segurança Presente, convênio firmado com o estado do Rio de Janeiro.	Acórdão 12620/2018-1ª Câmara Acórdão 1391/2019-1ª Câmara
TC 004.533/2017-8 (encerrado)	Transferência de recursos públicos do Sesc/RJ e do Senac/RJ para a Fecomércio/RJ a título de pagamento de dívidas.	Acórdão 980/2017-Plenário ³ Acórdão 1982/2017-Plenário Acórdão 2477/2017-Plenário
TC 036.447/2016-1	Recebimento, guarda e acesso às informações e documentos apresentados pela Fecomércio em atendimento ao ofício de diligência 2975/2016-TCU/SECEX-RJ.	Acórdão 1981/2017-Plenário
TC 001.066/2017-0 (encerrado)	Ingresso, como interessado, do Departamento Nacional do Serviço Social do Comércio (Sesc/DN) no TC 020.456/2016-6.	Acórdão 1081/2017-Plenário Acórdão 1573/2017-Plenário

7. Neste processo, remanesceu, inicialmente, o exame da regularidade das transferências de recursos do Sesc/RJ e do Senac/RJ para a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), a título de pagamento por serviços advocatícios e de eventos, bem como a regularidade do termo de cooperação técnica firmado entre as três entidades para gestão compartilhada do Sistema Comércio/RJ.

8. Em relação às transferências para pagamento de serviços advocatícios e outras despesas de finalidade desconhecida, a extinta Secex/Trabalho, em sua instrução à peça 413, itens 12-31, esclareceu que foi constituído processo de tomada de contas especial, sob o número TC 003.800/2019-9 para apuração dessas irregularidades. Aludido processo encontra-se em fase de instrução.

9. Assim, no presente processo, restou examinar os prejuízos causados pela falta de participação da Fecomércio/RJ no rateio das despesas comuns do edifício onde funciona a sede do Sesc/ARRJ, do Senac/ARRJ e da Fecomércio/RJ, e aprofundar as análises acerca da razoabilidade e da regularidade do rateio das despesas condominiais do edifício-sede durante a vigência do termo de cooperação técnica, como determinado no item 1.9.3.1 do Acórdão-TCU-1ª Câmara 1392/2019, Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 352), *verbis*:

1.9.3.1. nos presentes autos de representação, adote as medidas necessárias para definir os responsáveis e quantificar o dano ao erário causado pela falta de participação da Fecomércio/RJ no

¹ Em cumprimento a esta deliberação, foi constituída a tomada de contas especial objeto do processo 003.800/2019-9.

² Em cumprimento a esta deliberação, foram instauradas as tomadas de contas especiais TC 003.463/2019-2, TC 003.549/2019-4 e TC 003.552/2019-5.

³ Em cumprimento a esta deliberação, foi constituída a tomada de contas especial que está sendo examinada nos autos do TC 014.798/2017-4, no bojo do qual foi prolatado o acórdão 1891/2020-TCU-Plenário.

rateio das despesas comuns do edifício onde funciona a sede do Sesc/ARRJ, do Senac/ARRJ e da Fecomércio/RJ, proporcionalmente ao espaço por ela ocupado, desde o fim da vigência do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015, bem como para o aprofundamento das análises acerca da razoabilidade e da regularidade do rateio das despesas condominiais do edifício-sede durante a vigência do termo de cooperação técnica;

10. Dando cumprimento ao decidido, a extinta SecexTrabalho aprofundou as análises sobre diversos aspectos relacionados ao compartilhamento de custos e propôs a realização de diligência ao Sesc/RJ e ao Senac/RJ e de audiência dos Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio Cesar Gomes Pedro (peça 413).

11. Ao apreciar a proposta (peça 417), o relator entendeu que careciam de esclarecimentos os critérios de rateio, de forma que ficasse demonstrada a correspondência entre o que cada entidade contribuiu e os serviços por ela fruídos. Assim, determinou, com ajustes e acréscimos, a realização da diligência proposta pela unidade instrutiva, nos seguintes termos:

(...)

quais os critérios de rateio e métricas de apuração dos custos de bens e serviços auferidos por cada uma das entidades do sistema Fecomércio durante a vigência do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015 (peça 4, p. 78-89) e posteriormente a ele, em especial no contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 392, p. 1-7) e alterações posteriores, celebrado em 1º/2/2017 e com vigência até 31/1/2022;

qual a diferença de escopo entre o termo de cooperação técnica e o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais;

demonstração de que as instâncias colegiadas competentes examinaram e aprovaram o termo de cooperação técnica (peça 4, p. 78-89) e o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 392, p. 1-7), ambos assinados, originalmente, por Orlando Diniz, como representante da Fecomércio/RJ, do Sesc/CRRJ e do Senac/CRRJ, e por Marcelo Salles, como representante do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ;

informações atualizadas acerca das providências adotadas para regularização dos repasses em duplicidade à Fecomércio, a título de contribuição compulsória, no valor total de R\$ 21.595.545,08, consoante registrado na proposta contida no item 1 da conclusão do relatório final da comissão de inquérito administrativo constituída pela portaria Pres Senac 96/2018;

informações atualizadas acerca das providências adotadas para regularização dos repasses à Fecomércio, a título de contribuição compulsória, no valor total de R\$ 19.264.680,05, considerando a proposta contida no item 1 da conclusão do relatório final da comissão de inquérito administrativo constituída pela portaria Pres Sesc 79/2018;

fundamento jurídico para a permanência da Fecomércio/RJ no 11º andar da Rua Marquês de Abrantes 99 após 22/5/2018, data final do contrato de comodato celebrado, encaminhando a respectiva documentação comprobatória, devendo informar também o período total da permanência e a área ocupada após o fim da vigência do contrato de comodato;

valores pagos, mês a mês, por cada uma das entidades do Sistema Fecomércio/RJ, a título de rateio das despesas comuns do Condomínio Casa do Comércio, bem como a memória de cálculo de apuração das participações de cada uma delas, nos períodos de dezembro/2015 a dezembro/2017 e de julho/2019 a dezembro/2019, devendo ser identificado o valor total pago por cada entidade referente ao condomínio de cada mês dos referidos períodos;

valores das contribuições de que trata o art. 29, alínea “a”, dos Decretos 61.836/1967 e 61.843/1967, arrecadados respectivamente por Sesc/ARRJ e Senac/ARRJ, discriminados mês a mês no período de dezembro/2015 a novembro/2017, bem como os valores também discriminados mês a mês no mesmo período, destinados à Confederação Nacional do Comércio para posterior repasse à Fecomércio/RJ, na forma do art. 33 dos mencionados Decretos;

quanto ao documento intitulado “Valores pagos referentes ao Condomínio Casa do Comércio, período de dezembro/2017 a junho/2019”, fornecido em resposta à diligência promovida por meio respectivamente dos Ofícios 733 e 732/2019-TCU-Secex-Trabalho, esclarecer:

o cálculo do valor de R\$ 15.722,70, pago pela Fecomércio/RJ em 1º/2/2018, identificado como encontro de contas entre o Senac/ARRJ e a Fecomércio/RJ no exercício de 2017, cuja memória de cálculo não foi localizada nos autos;

quanto ao valor de R\$ 1.148.559,94, pago pelo Sesc/ARRJ (R\$ 574.279,97) e pelo Senac/ARRJ (R\$ 574.279,97) em 7/2/2018, discriminar desse montante quais quantias referem-se ao saldo do condomínio de dezembro/2017, ao condomínio de janeiro/2018 e à fração do condomínio de fevereiro/2018;

12. Determinou, ainda, a oitiva do Sesc/RJ e do Senac/RJ, para que se manifestassem sobre os fundamentos jurídicos que levaram à alteração do instrumento regulador do compartilhamento de custos entre as entidades do sistema Fecomércio/RJ, que originalmente tinha natureza convencional (termo de cooperação técnica) e passou a ter natureza contratual (contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais).

13. Por fim, autorizou a audiência proposta pela unidade técnica, nos termos formulados:

com fundamento no art. 250, IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, seja promovida a audiência dos Srs. Orlando Santos Diniz, CPF: 793.078.767-20, e Júlio Cesar Gomes Pedro, CPF: 932.821.847-00, para que no prazo de quinze dias, apresentem razões de justificativa para a celebração de contrato de comodato, e não de locação, do 11º andar do imóvel situado à Rua Marquês de Abrantes 99, regido pelos arts. 579 a 585 do Código Civil, com vigência de 22/5/2014 a 22/5/2018, onerando indevidamente os cofres do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ em favor da Fecomércio/RJ.

14. Em atenção ao ordenado, expediram-se as comunicações devidas, relacionadas na tabela à peça 458. Na seção seguinte, serão sumariadas e analisadas as respostas apresentadas.

EXAME TÉCNICO

Oitiva

15. Em atenção ao despacho à peça 417, o Senac/RJ e o Sesc/RJ foram instados a se manifestarem sobre:

(...) os fundamentos jurídicos que levaram à alteração do instrumento regulador do compartilhamento de custos entre as entidades do sistema Fecomércio/RJ, que originalmente tinha natureza convencional (termo de cooperação técnica) e passou a ter natureza contratual (contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais)

16. Em resposta, o Senac/RJ (peça 442), por meio de advogado regularmente constituído (peça 415), após historiar a criação do Sistema Comércio do Rio de Janeiro, informou que os seus integrantes, Sesc/RJ, Senac/RJ e Fecomércio/RJ, celebraram um termo de cooperação técnico, que estabeleceu as diretrizes acerca da política de gestão integrada entre os partícipes, prevendo o rateamento das despesas comuns e a otimização de recursos e estruturas presentes e futuras.

16.1. Especificamente no tocante ao compartilhamento de custos, informou que o primeiro aditivo deste termo de cooperação (peça 443, p. 21) estabeleceu que, a cada contrato de serviços ou compras que fossem comuns, haveria o rateio proporcional entre as entidades de acordo com o uso e o benefício auferido por instituição.

16.2. Ponderou que o instrumento possuía natureza principiológica, apontando as normas gerais de operacionalização da gestão integrada de serviços.

16.3. Asseriu que o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais não anulava o termo de cooperação. Ao contrário, aludido contrato teria observado as normas gerais contidas naquele termo de cooperação.

16.4. Sustentou que, embora ambos visassem à redução de despesas e ao aproveitamento de estruturas para otimização de tempo e recursos, tratava-se de instrumentos diversos, independentes entre si, com natureza jurídica distinta. O termo de cooperação técnica possuía natureza associativa, com o delineamento de diretrizes e objetivos comuns a todos os partícipes. O contrato, por sua vez, tinha natureza comutativa e objeto específico, mas não se distanciava dos princípios adotados pelo termo, pois almejava o compartilhamento de imóveis e o rateio das respectivas despesas.

16.5. Ao fim, concluiu que não houve mudança da natureza jurídica do instrumento regulador do compartilhamento de custos entre as entidades do sistema Fecomércio/RJ, pois se tratava de instrumentos distintos, que subsistiriam, reforçando um a existência do outro.

17. O Sesc/RJ (peça 449), por meio de advogado regularmente constituído (peça 416), afirma, na mesma linha do Senac/RJ, tratar-se de instrumentos distintos.

17.1. De um lado, sustenta que o termo de cooperação visava à implementação de uma gestão integrada para otimização dos recursos utilizados pelas entidades participantes. Argumentou que esta modalidade de ajuste já foi chancelada pelo TCU, quando analisou convenção pactuada entre a Fiesc, o Sesi/SC e o Senai/SC, tendo concluído que não haveria “óbice à formalização de um ajuste entre as 3 entidades visando à cooperação e ao custeio conjunto de despesas comuns” (Acórdão 7/2002-TCU-Plenário, ministro Lincoln Magalhães da Rocha).

17.2. Por seu turno, o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais seria um instrumento multilateral em que as partes, Sesc/RJ, Senac/RJ e Fecomércio/RJ, alugaram entre si imóveis que lhe são próprios, para disposição entre uns e outros, compensando-se a remuneração. Haveria neste ajuste mero interesse de locação, de natureza comutativa, com compensação de valores entre as partes.

17.3. Por fim, noticiou que ambos os instrumentos foram extintos, por medida cautelar, tendo em vista os questionamentos judiciais e administrativos acerca de sua regularidade. Especificamente, quanto ao contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais, informou que ocorreu distrato em 28/2/2019.

Análise

18. De fato, trata-se de instrumentos distintos, que têm, como ponto de contato, a intenção de partilhar uma estrutura física, que, não é comum, pois de propriedade do Sesc/RJ e do Senac/SP, e ratear as despesas decorrentes.

18.1. O termo de cooperação técnica (peça 4, p. 78-89), celebrado em 1º/12/2015, possuía as seguintes características principais:

a) regular a interação administrativa e operacional entre os partícipes, bem como estabelecer as responsabilidades assumidas conjuntamente por Senac/RJ, Sesc/RJ e Fecomércio/RJ;

b) definir o conceito de gestão integrada como “a unificação da operação e administração das áreas comuns dos PARTÍCIPIES, com o objetivo de promover o alinhamento das ações institucionais, reduzir custos e ampliar os recursos disponíveis a serem aplicados nas áreas finalísticas”;

c) estabelecer critérios gerais para o rateio de despesas específicas, tais como, pessoal, manutenção, compras/contratações e aquisição de ativos patrimoniais;

d) estabelecer diretrizes e normas aplicáveis.

18.2. Por relevante para o desenvolvimento deste processo, vale destacar o critério de rateio inicialmente previsto no item 5.1 do acordo:

5.1 Todas as despesas de custeio do presente Termo de Cooperação Técnica serão rateadas e quitadas proporcionalmente por cada entidade, adotando-se, como critério objetivo de rateio, o percentual das contribuições compulsórias vertido por cada PARTÍCIPE.

18.3. Posteriormente, por força do primeiro aditivo (peça 443, p. 20-22), celebrado em 17/3/2016, houve alteração deste critério, que passou a observar os benefícios auferidos por partícipe:

5.1. As despesas para o custeio das atividades comuns das áreas que compõem a gestão integrada entre os integrantes do Sistema Fecomércio/RJ serão rateadas e quitadas proporcionalmente de acordo com os dispêndios e os benefícios de cada Partícipe. (grifei)

5.1.1. Quando se estiver diante de atividades e projetos cujos benefícios são insuscetíveis de objetiva mensuração, utilizar-se-á como critério de rateio o percentual das contribuições compulsórias vertido por cada um dos partícipes.

18.4. Verifica-se, portanto, que o ajuste, tal como defendido pelas entidades, tinha natureza convencional, eis que objetivava o rateio de despesas e o compartilhamento de estruturas/serviços/compras de interesse comum.

19. De outra banda, o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 392, p. 1-7), celebrado em 1º/2/2017, tinha natureza comutativa. Trata-se de negócio jurídico contratual, multilateral, comutativo, oneroso e consensual. Nele, as partes, Sesc/RJ, Senac/RJ e Fecomércio/RJ, buscaram a locação de imóveis de uns pelos outros e adotaram a compensação como forma de extinção da obrigação.

19.1. No tocante às despesas condominiais, o contrato previa em sua cláusula quinta, parágrafo sexto (peça 392, p. 4-5), que o rateio seria proporcional à área locada por entidade:

Parágrafo sexto. (...) A FECOMÉRCIO – RJ pagará 50% (cinquenta por cento) de todos os encargos incidentes sobre o imóvel locado, tais como, IPTU, Taxa de Incêndio, Taxa de Limpeza Urbana, Seguro contra Incêndio, Cotas Condominiais, inclusive as extraordinárias, de uma só vez e nas datas de vencimento, bem como quaisquer outras taxas ordinárias ou encargos que futuramente venham a recair sobre o imóvel.

20. Do exame dos citados instrumentos, conclui-se que um não substituiu o outro. O termo de cooperação visou regular o compartilhamento de serviços e estruturas comuns das três entidades, traçando diretrizes e orientações de caráter geral. Já o contrato celebrou negócio jurídico entre as partes, consubstanciado na locação de imóveis, que, vale registrar, eram propriedades exclusivas de cada partícipe. Ambos têm finalidades distintas. Em comum, apenas as partes envolvidas e a intenção de dividirem um espaço físico, facilitando a interação entre as entidades.

Diligência

21. Visando ao saneamento dos autos, o Senac/RJ e o Sesc/RJ foram diligenciados para que encaminhassem documentos/esclarecimentos em relação aos seguintes pontos.

Quais os critérios de rateio e métricas de apuração dos custos de bens e serviços auferidos por cada uma das entidades do sistema Fecomércio durante a vigência do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015 (peça 4, p. 78-89) e posteriormente a ele, em especial no contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 392, p. 1-7) e alterações posteriores, celebrado em 1º/2/2017 e com vigência até 31/1/2022

22. Em resposta, o Senac/RJ (peça 443) e o Sesc/RJ (peça 448) esclarecem que o termo de cooperação técnica e seus aditivos dispuseram que, em regra, as despesas seriam rateadas proporcionalmente aos dispêndios e benefícios obtidos por partícipe (peça 443, p. 21), sendo que a forma de rateio seria descrita nos contratos específicos celebrados pelas entidades. Prosseguem informando que, excepcionalmente, quando restasse impossível a mensuração objetiva, seria utilizado,

como critério de rateio, o percentual das contribuições compulsórias vertido a cada partícipe (item 5.1.1, peça 443, p. 21).

22.1. Seguindo esta diretriz, afirmam que o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis definiu que o critério de rateio das despesas seria proporcional ao uso dos imóveis pelas instituições, nos seguintes termos (peça 392, p. 1-7):

a) imóvel não residencial situado na Avenida Rio Branco, 245, especificamente quanto à locação do 20º, 31º e 32º andares e respectivas 16 (dezesseis) vagas de garagem, cujas despesas de locação, condominiais e outras seriam rateadas proporcionalmente pelo Sesc/RJ e Senac/RJ, de acordo com o percentual que cada entidade ocupava no imóvel, distribuído da seguinte forma:

LOCADORA	LOCATÁRIAS	PORCENTAGEM CORRESPONDENTE	VALOR	VALOR POR EXTENSO
FECOMÉRCIO RJ	SENAC/ARRJ	34%	R\$ 22.188,40	Vinte e dois mil e cento e oitenta e oito reais e quarenta centavos.
	SESC/ARRJ	66%	R\$43.071,60	Quarenta e três mil setenta e um reais e sessenta centavos

b) imóvel não residencial situado na Rua Marquês de Abrantes, 99 - 5º andar, com as despesas de locação, condominiais e outras a cargo da Fecomércio, por conta do uso de 225 m², equivalente a 50% do andar locado:

LOCADORA	LOCATÁRIA	PORCENTAGEM CORRESPONDENTE	VALOR	VALOR POR EXTENSO
SENAC/ARRJ	FECOMÉRCIO - RJ	50%	R\$ 15.000,00	Quinze mil reais.

22.2. Prosseguem noticiando que, posteriormente, diante de devoluções de imóveis realizadas e programadas, foi assinada, em janeiro de 2019, a rerratificação do contrato de compensação e permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 396), celebrado entre a Fecomércio/RJ, Senac/RJ e Sesc/RJ, na qual se manteve o critério de rateio, mas alterou-se a proporção, nos seguintes termos:

LOCADORA	LOCATÁRIO	PORCENTAGEM	VALOR EM R\$	VALOR POR EXTENSO
FECOMÉRCIO-RJ	SENAC-RJ	50%	32.630,00	Trinta e dois mil e seiscentos e trinta reais.
	SESC-RJ	50%	32.630,00	Trinta e dois mil e seiscentos e trinta reais.

22.3. Reforçam que a proporção foi modificada porque houve alterações nas áreas ocupadas por entidade.

Análise

23. Das informações apresentadas, verifica-se que o termo de cooperação técnica, com a alteração contida no primeiro termo aditivo, estabelecia uma diretriz para o rateio de despesas, consistente nos dispêndios e benefícios obtidos por partícipe. Na impossibilidade de fixação de um

critério objetivo, utilizar-se-ia como critério de rateio o percentual das contribuições compulsórias vertido por cada um dos partícipes. Ademais, segundo informado, o critério seria definido em cada contrato.

23.1. Assim, quanto à ocupação de imóveis, que permite a fixação de critérios objetivos, dever-se-ia aplicar o critério da proporcionalidade ao uso e aos benefícios obtidos, como previsto no termo de cooperação. Tal modo de cálculo foi observado no contrato de compensação e permuta de locação de imóveis não residenciais, como se constata da estipulação nele contida de que o rateio das despesas seria proporcional à fração ideal ocupada.

23.2 Em conclusão, no tocante ao uso de imóveis, a métrica que deveria ser observada pelas entidades do sistema comércio/RJ seria o critério da proporcionalidade ao uso e aos benefícios obtidos, como estabelecido no termo de cooperação.

Qual a diferença de escopo entre o termo de cooperação técnica e o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais

24. O Senac/RJ (peça 443) afirma que ambos os instrumentos tinham em comum, apenas, o objetivo de reduzir despesas e aproveitar as estruturas internas para otimização de recursos e tempo. No mais, se afastavam.

24.1. Assere que o termo de cooperação técnica possuía natureza associativa, de cunho organizacional, com o delineamento de diretrizes e objetivos comuns a todos os partícipes. Tratava-se de instrumento com escopo amplo, em que as partes assumiam direitos e obrigações, visando à realização de um fim comum. As diretrizes ali dispostas atingiam diversas áreas das entidades cooperantes, como licitações e compras conjuntas, realização de patrocínio conjunto etc. A aplicação do acordo seria ampla, carecendo de detalhamento em cada ação conjunta que viesse a ser contratada.

24.2. Já o contrato de compensação e de permuta seria comutativo, figurando os contratantes como partes, locatários e locadores, com existência de prestação e contraprestação.

25. Na mesma linha argumenta o Sesc/RJ (peça 448), asserindo que o termo de cooperação visava à implementação de uma gestão integrada de serviços para otimização dos recursos entre as entidades participantes. Segundo o Sesc/RJ, o acordo buscava reduzir despesas e aproveitar as estruturas internas para otimização de recursos e tempo.

25.1. Sustenta ser a cooperação instrumento bastante utilizado na Administração Pública, do qual se valeria, inclusive, o TCU, que, por meio do Termo 5/2018, firmou parceria com o STF nas áreas de capacitação e desenvolvimento profissional de seus servidores.

25.2. De outro giro, o contrato de compensação e de permuta seria um instrumento multilateral em que partes, Sesc/RJ, Senac/RJ e Fecomércio/RJ, alugaram entre si imóveis que lhe são próprios, para disposição entre os outros, compensando-se a remuneração, havendo, neste ajuste, mero interesse de locar um para o outro, de cunho comutativo.

Análise

26. As respostas são semelhantes às apresentadas em atenção às oitivas realizadas, resumidas nos itens 16 e 17, acima, e examinadas no item 18-20 ao qual se remete.

Demonstração de que as instâncias colegiadas competentes examinaram e aprovaram o termo de cooperação técnica (peça 4, p. 78-89) e o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 392, p. 1-7), ambos assinados, originalmente, por Orlando Diniz, como representante da Fecomércio/RJ, do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ, e por Marcelo Salles, como representante do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ

27. O Senac/RJ (peça 443) informa que, segundo seus normativos internos, não há necessidade de aprovação superior de contratos de locação. A par disso, noticia a não localização, em ata, de

qualquer registro de que o termo de cooperação técnica tenha sido submetido, pelos ex-dirigentes Orlando Santos Diniz e/ou Júlio César Gomes Pedro, à aprovação do conselho.

28. O Sesc (peça 448), em relação ao termo de cooperação técnica, afirma que foi implementado por força de proposição do Sistema Comércio/RJ, aprovada pelo Conselho Regional do Sesc/RJ em 17/12/2015 (peça 447, p. 193-201). Sustenta que essa aprovação foi proferida pelo órgão competente, conforme previsto no art. 25, “q”, do Decreto-lei 61.836/1967, *in verbis*:

Art. 25. Ao Conselho Regional (CR) compete:

(...)

q) autorizar convênios e acordos com a federação do comércio dirigente e com outras entidades, visando aos objetivos institucionais, ou aos interesses recíprocos das signatárias, na área territorial comum;

28.1. Quanto ao contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais, noticia sua autorização por parte do presidente do Conselho Regional a quem compete a celebração de instrumentos dessa espécie, a teor das disposições contidas art. 28, inc. II, alíneas “a” e “i”, do Decreto-lei 61.836/1967, abaixo transcritas. Ressalta que essa espécie de instrumento negocial não se submete às instâncias colegiadas:

Art. 28. Além das atribuições explícita ou implicitamente cometidas neste regulamento, compete:

(...)

II - Ao Presidente do CR:

a) superintender a AR do SESC;

(...)

i) assinar acordos e convênios com a Federação do Comércio dirigente, com o SENAC e com outras entidades visando aos objetivos institucionais e aos interesses recíprocos das signatárias na área territorial comum;

Análise

29. Depreende-se, das respostas oferecidas, que tanto o termo de cooperação quanto o contrato de compensação não foram submetidos à apreciação dos colegiados das duas casas. Assim, eventual responsabilidade pelos efeitos destes instrumentos deve recair exclusivamente sobre seus signatários, Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida.

Informações atualizadas acerca das providências adotadas para regularização dos repasses em duplicidade à Fecomércio, a título de contribuição compulsória, no valor total de R\$ 21.595.545,08, consoante registrado na proposta contida no item 1 da conclusão do relatório final da comissão de inquérito administrativo constituída pela portaria Pres Senac 96/2018

30. O Senac/RJ (peças 443 e 455) alega que as entidades estão em tratativas, mas que, até o momento, não chegaram a uma solução definitiva, como demonstra o Ofício Fecomércio/RJ 25/2021 (peça 455, p. 6), de 18/2/2021, em que a Fecomércio/RJ solicita ao Senac/RJ a realização de encontro de contas, com a finalidade de mensurar os valores devidos a serem ressarcidos.

Análise

31. Tendo em vista que a ocorrência pende de solução definitiva desde 18/12/2018, data do relatório final da comissão de inquérito administrativo constituída pela portaria Pres Senac 96/2018 (peça 402, p. 394-411), opina-se que, quando da instrução de mérito, seja fixado prazo de 90 dias para que o Senac/RJ resolva consensualmente a situação dos repasses em duplicidade à Fecomércio/RJ, comunicando a este TCU a solução adotada.

31.1. Subsidiariamente, caso infrutíferas as negociações, adote as medidas administrativas, com instauração de tomada de contas especial, e/ou judiciais cabíveis, sob pena de responsabilidade solidária por possíveis prejuízos que a sua omissão possa causar aos cofres da entidade, como disciplina o art. 8º da Lei 8.443/1992:

art. 8º - Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos Responsáveis e quantificação do dano.

Informações atualizadas acerca das providências adotadas para regularização dos repasses à Fecomércio, a título de contribuição compulsória, no valor total de R\$ 19.264.680,05, considerando a proposta contida no item 1 da conclusão do relatório final da comissão de inquérito administrativo constituída pela portaria Pres Sesc 79/2018

32. O Sesc/RJ (peça 448) alega que essa ocorrência está sendo tratada neste TCU em dois processos.

32.1. No tocante a valores apurados até 2016, a matéria estaria sendo examinada no TC 014.798/2017-4, processo de Tomada de Contas Especial, que já apurou débito e identificou responsabilidades. Pondera que, na aludida TCE, fez-se menção a negociações havidas entre a Fecomércio/RJ, a CNC e as Administrações Nacional e Regional do Sesc/RJ e do Senac/RJ, visando solucionar a questão financeira lá apurada.

32.2. Quanto a possíveis valores repassados após 2016, asseve que o TC 027.945/2020-0, representação, foi autuado para apurar supostas irregularidades ocorridas nos repasses efetuados pelo Sesc/RJ e Senac/RJ à Fecomércio/RJ, decorrentes de transação por reconhecimento de dívida à título de contribuição compulsória.

32.3. Assim, entende que se deva aclarar nos presentes autos a necessidade ou não de continuidade de providências para regularização desses repasses, com vistas a evitar múltiplos esforços para o mesmo objetivo.

32.4. Tecidas essas observações, assinala que o Sesc/RJ já acostou aos presentes autos todo o inquérito mencionado, por força de solicitação deste TCU, consubstanciada no Ofício SecexTrabalho 733/2019 (peça 381). Na oportunidade, informou-se que as recomendações nele contidas dependeriam do posicionamento do Sesc/Nacional e que havia proposição de “encontro de contas” ou solução consensual com a Fecomércio/RJ.

32.5. Alega que, desde então, as entidades envolvidas têm buscado uma solução consensual, que, a seu viso, afigura-se como a mais adequada para o deslinde da questão.

Análise

33. A ocorrência foi relatada na instrução à peça 413, nos seguintes termos:

62. Foi ainda identificado o repasse pelo Sesc/ARRJ à Fecomércio/RJ do valor de R\$ 19.264.680,05 no período de dezembro/2015 a junho/2016, já considerando devolução pela Fecomércio/RJ do valor de R\$ 11.646.466,12 em 24/6/2016. O repasse fundamentou-se em Instrumento Particular de Transação entre o Sesc/ARRJ e a Fecomércio/RJ, com menção à ação judicial 0108747-81.2014.8.19.0001, em trâmite na Justiça Estadual do Rio de Janeiro – TJ/RJ, para repasse da arrecadação mensal que não teria sido repassada pela Confederação Nacional do Comércio – CNC. Quanto a esse valor, a Comissão de Inquérito concluiu ser recomendável:

1) Com relação aos valores repassados a título de antecipação da contribuição compulsória do art. 33 do Decreto 61.843/1967, no valor de R\$ 19.264.680,05, aguardar-se o posicionamento do

Sesc/Nacional quanto à proposta apresentada pela Fecomércio/RJ para realização do encontro de contas, devendo o jurídico, caso não seja aceito o ajuste, analisar as possíveis medidas judiciais cabíveis para a restituição dos referidos valores.

63. Com relação ao Relatório Final do Inquérito Administrativo em comento, o Sesc/ARRJ informa, mediante o documento à peça 410, p. 1-9, datado de 19/8/2019, que as recomendações ali feitas “ainda pendem de circunstâncias afetas a terceiros, como o posicionamento do Sesc/Nacional referente à proposta extrajudicial de encontro de contas com a Fecomércio/RJ”, e que “somente depois disso o Sesc/ARRJ estará apto a tomada de decisão com vistas a eventual ajuizamento de ação para ressarcimento do montante do valor total apurado”.

64. Tendo em vista o tempo decorrido, cumpre propor, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno/TCU, a realização de diligência ao Sesc/ARRJ para o fim de obtenção de informações atualizadas acerca das providências adotadas para regularização dos repasses à Fecomércio, a título de contribuição compulsória, no valor total de R\$ 19.264.680,05, considerando a proposta contida no item 1 da conclusão do Relatório Final da Comissão de Inquérito Administrativo constituída pela Portaria Pres Sesc 79/2018 (Documento 1, p. 1.513).

33.1. Por sua vez, o TC 014.798/2017-4, Tomada de Contas Especial, citado pela defesa (item 32.1), foi instaurado em cumprimento à determinação constante do item 9.1 do Acórdão 980/2017-TCU-Plenário, referente à representação em que foram apuradas possíveis irregularidades relacionadas ao reconhecimento de dívida, por parte das Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ) e do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ), para com a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ).

33.2. Como consta naquele processo, o Sesc/RJ e a Fecomércio/RJ firmaram, em 4/12/2015, Instrumento Particular de Transação, reconhecendo valores devidos a título de repasse pelo Sesc/RJ à Fecomércio/RJ, entre os quais aqueles não transferidos durante a intervenção realizada pela Administração Nacional do Serviço Social do Comércio - Sesc/AN (Administração Nacional), no período de 13/1/2012 a 30/10/2015.

33.3. Aludido processo foi apreciado por este TCU em Sessão Plenária de 22/7/2020, Acórdão 1891/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Substituto Weder de Oliveira. Na ocasião, rejeitaram-se as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e, em consequência, suas contas foram julgadas irregulares, sendo-lhes imputados débitos e aplicadas multas.

33.4. A leitura de trechos do relatório e do voto daquele acórdão mostra que, de fato, a matéria lá tratada é semelhante à ora discutida:

15. O Sr. Marcelo J. S. de Almeida afirma que somente o Sesc/RJ poderia celebrar os Instrumentos de Transação, posto que os recursos não repassados à Fecomércio/RJ são de sua titularidade. Declara haver uma ação proposta pelo Sesc/AN e pelo Sesc/RJ em face da Fecomércio/RJ, sob o número 0108747-51.2014.8.19.0001, em trâmite na 8ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro, onde os autores pretendem o reconhecimento da legalidade da cessação de repasses à Fecomércio/RJ. O responsável entende que essa ação não se sustenta em termos jurídicos, podendo 'gerar enormes prejuízos financeiros aos demandantes, quais sejam, o pagamento integral do valor não repassado, acrescido de juros, correção monetária e honorários advocatícios'. Prossegue afirmando que, ao perceber o erro, o Sesc/RJ celebrou Instrumentos de Transação com a Fecomércio/RJ, repassando a esta os valores devidos sem os encargos decorrentes do insucesso da demanda judicial. Afirma que o Sesc/AN não transigiu em razão de disputas políticas, e porque também, no seu entender, isso equivaleria à confissão do crime de apropriação indébita. Acrescenta que o Sesc/RJ propôs ação de cobrança em face do Sesc/AN, que tramita na 8ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro sob o número 0315022-27.2017.8.19.0001.

(...)

Os responsáveis destacam que, ao assinarem os instrumentos particulares de transação, objetivaram evitar futuros prejuízos ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ decorrentes de possível decisão favorável à Fecomércio-RJ, no âmbito da ação judicial 0108747-51.2014.8.19.0001, em tramitação à época na 8ª Vara Cível da Comarca do Rio de Janeiro, onde os autores, Sesc/AN e Sesc/ARRJ, requeriam o reconhecimento da legalidade da cessação dos repasses à federação regional.

33.5. Ademais, os valores tratados nos dois processos são semelhantes. Neste, como reportado acima, identificou-se repasse pelo Sesc/ARRJ à Fecomércio/RJ do valor de R\$ 19.264.680,05 no período de dezembro/2015 a junho/2016, já considerando devolução pela Fecomércio/RJ do valor de R\$ 11.646.466,12 em 24/6/2016. Ou seja, se desconsiderada a restituição, o montante total transferido seria de R\$ 30.911.146,17, que equivale ao valor do débito apurado na referida TCE, conforme quadro abaixo:

Data	Valor (R\$)
9/12/2015	23.503.291,59
15/12/2015	2.130.722,75
14/1/2016	1.914.786,41
16/2/2016	1.176.075,24
14/3/2016	1.106.019,76
14/4/2016	1.080.250,42
Total	30.911.146,17

33.6. No que tange ao TC 027.945/2020-0, representação, o processo foi instaurado para atender determinação feita por meio do Acórdão 1891/2020-TCU-Plenário, de relatoria Min. Substituto Weder de Oliveira, prolatado no âmbito do TC 014.798/2017-4, acima citado:

9.8. ordenar à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que adote as ações fiscalizatórias que entender pertinentes para verificar a eventual continuidade, após 2016, de repasses irregulares à Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) concernentes ao reconhecimento de dívidas inexistentes, por parte das Administrações Regionais do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ) e do Serviço Social do Comércio no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/RJ).

33.7. Em instrução inicial (peça 9, do TC 027.945/2020-0), o auditor assim definiu o objeto do processo:

22. A representação ora analisada tem o objetivo de saber se houve alguma transferência a título de dívida do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ para a Fecomércio além dos valores já contidos no débito constante no Acórdão 1891/2020-TCU-Plenário (grifei).

33.8. Ao final, o auditor, entre outras medidas, propôs realizar diligência ao Sesc/RJ e Senac/RJ para que informassem “todas as transferências realizadas à Fecomércio com base no instrumento particular de transação que reconheceu valores devidos a título de repasse em cumprimento ao artigo 33 dos Decretos 61.836/67 e 61.843/67 c.c. o artigo 2º da Resolução Sesc 1.097/2014, que foram suspensos no período de intervenção realizada pelo Sesc/Nacional no Sesc/ARRJ e pelo Senac/Nacional no Senac/ARRJ”.

33.9. Verifica-se, portanto, que a finalidade do TC 027.945/2020-0 é complementar as informações reunidas na tomada de contas especial, TC 014.798/2017-4, já julgada. Busca-se, na representação, apurar outras transferências financeiras do Senac/RJ e Sesc/RJ para a Fecomércio/RJ, com base no mencionado instrumento particular de transação que reconheceu valores devidos a título de repasse que porventura não tenham sido detectadas nos autos do procedimento especial de tomada de contas.

33.10. Portanto, tendo em vista que o fato está sendo tratado em outros processos e visando evitar a duplicidade de esforços, opta-se por não abordar a questão nestes autos, considerando-se suficientes os esclarecimentos realizados.

Fundamento jurídico para a permanência da Fecomércio/RJ no 11º andar da Rua Marquês de Abrantes 99 após 22/5/2018, data final do contrato de comodato celebrado, encaminhando a respectiva documentação comprobatória, devendo informar também o período total da permanência e a área ocupada após o fim da vigência do contrato de comodato

34. Ambas as instituições afirmam que o contrato de comodato (peça 402, p. 349-353) que regulava a utilização do 11º andar do edifício-sede por parte da Fecomércio/RJ vigeu entre 22/5/2014 e 22/5/2018. Vencido o ajuste, ressaltam que a comodatária desocupou o imóvel, que passou a ser utilizado apenas pelas diretorias e presidências do Sesc/RJ e do Senac/RJ.

Análise

35. A diligência foi proposta ante a suspeita levantada no item 49 da instrução à peça 413 de que a Fecomércio seguiu ocupando o 11º andar do edifício-sede mesmo após o término da vigência do contrato de comodato, como se verifica do seguinte excerto:

49. Observa-se que o documento à peça 394, datado de 14/11/2018 e tendo como destinatário a Fecomércio/RJ, refere-se ao seu endereço como Rua Marquês de Abrantes 99, 11º andar – Flamengo, apesar de expirada a vigência do contrato de comodato em comento - até 22/5/2018. Cumpre propor, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno/TCU, a realização de diligência junto ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ, para que informem, no prazo de quinze dias, o fundamento legal/contratual para a permanência da Fecomércio/RJ no 11º andar da Rua Marquês de Abrantes 99 após 22/5/2018, data final do contrato de comodato celebrado, encaminhando a respectiva documentação comprobatória, devendo informar também o período total da permanência e a área ocupada após o fim da vigência do contrato de comodato.

35.1. A par deste indício, o MPTCU, em parecer à peça 348, observou que, em resposta a diligências deste TCU, o Sesc/ARRJ e o Senac/ARRJ informaram que, após o término da vigência do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015, que se deu em 30/11/2017, as despesas comuns do edifício-sede passaram a ser rateadas apenas entre o Sesc/ARRJ e o Senac/ARRJ, na proporção de 50% para cada um (peça 328, p. 2, e peça 329, p. 2). Contudo, a Fecomércio permanecia ocupando parte do referido edifício, sem qualquer contribuição para o pagamento das despesas comuns do condomínio, muito embora delas se beneficiasse.

35.2. Diante das informações divergentes e na tentativa de esclarecer a situação, opina-se que se diligencie o Sesc/RJ e o Senac/RJ para que apresentem documento(s), tais como, termo de devolução, laudo de vistoria, termo de quitação, que ateste(m) a entrega do imóvel pela Fecomércio aos comodantes, tendo em vista que o próprio contrato de comodato previa em sua cláusula 6.3:

6.3. A restituição aos COMODANTES do imóvel ora dado em comodato será precedida de vistoria conjunta par verificação do cumprimento das obrigações ora pactuadas e, bem assim, da prova da satisfação de todas as obrigações contratuais devidas até a data de sua desocupação.

Valores pagos, mês a mês, por cada uma das entidades do Sistema Fecomércio/RJ, a título de rateio das despesas comuns do Condomínio Casa do Comércio, bem como a memória de cálculo de apuração das participações de cada uma delas, nos períodos de dezembro/2015 a dezembro/2017 e de julho/2019 a dezembro/2019, devendo ser identificado o valor total pago por cada entidade referente ao condomínio de cada mês dos referidos períodos

36. Em atenção, o Sesc/RJ e o Senac/RJ apresentaram os dados solicitados (peça 447, p. 202-1151; peça 455, p. 7-102, respectivamente). Considera-se, assim, atendida a diligência.

Valores das contribuições de que trata o art. 29, alínea “a”, dos Decretos 61.836/1967 e 61.843/1967, arrecadados respectivamente por Sesc/ARRJ e Senac/ARRJ, discriminados mês a mês no período de dezembro/2015 a novembro/2017, bem como os valores também discriminados mês a mês no mesmo período, destinados à Confederação Nacional do Comércio para posterior repasse à Fecomércio/RJ, na forma do art. 33 dos mencionados Decretos

37. Em resposta, o Sesc/RJ e o Senac/RJ apresentaram os dados solicitados (peça 447, p. 1152-1203; peça 443, p. 62, respectivamente). Considera-se, assim, atendida a diligência.

Quanto ao documento intitulado “Valores pagos referentes ao Condomínio Casa do Comércio, período de dezembro/2017 a junho/2019”, fornecido em resposta à diligência promovida por meio respectivamente dos Ofícios 733 e 732/2019-TCU-SecexTrabalho, esclarecer:

O cálculo do valor de R\$ 15.722,70, pago pela Fecomércio/RJ em 1º/2/2018, identificado como encontro de contas entre o Senac/ARRJ e a Fecomércio/RJ no exercício de 2017, cuja memória de cálculo não foi localizada nos autos

38. O Senac/RJ informa (peça 443) que o valor se refere à parte devida pela Fecomércio/RJ nas despesas condominiais, conforme boleto à peça 443, p. 65-66, relativas à ocupação de 50% do 5º andar do edifício-sede.

Quanto ao valor de R\$ 1.148.559,94, pago pelo Sesc/ARRJ (R\$ 574.279,97) e pelo Senac/ARRJ (R\$ 574.279,97) em 7/2/2018, discriminar desse montante quais quantias referem-se ao saldo do condomínio de dezembro/2017, ao condomínio de janeiro/2018 e à fração do condomínio de fevereiro/2018

39. Em suas manifestações (peças 443 e 448, respectivamente), o Senac/RJ e o Sesc/RJ informam que estes valores já constavam dos autos (peças 397 e 408) e dizem respeito a saldos de condomínios relativos aos meses de dezembro/2017, janeiro/2018 e fevereiro/2018, conforme quadro abaixo:

Saldo do condomínio em 31/12/2017	R\$ - 124.780,81
Saldo do condomínio em 31/1/2018	R\$ - 784.157,91 (R\$ -124.780,81, relativo ao saldo em aberto em dezembro/2017 + R\$ - 659.377,10, relativo às despesas do mês de janeiro/18)
Saldo do condomínio em 1º/2/2018	R\$ - 818.886,93 (R\$ -784.157,91, relativo ao saldo em aberto em janeiro/2018 + R\$ - 34.729,02, relativo às despesas do dia 1º/2/2018, fração do mês)

Audiências

Orlando Santos Diniz

40. Foram determinadas audiências dos Srs. Orlando Santos Diniz e Júlio César Gomes Pedro para que apresentassem razões de justificativa “para a celebração de contrato de comodato, e não de locação, do 11º andar do imóvel situado à Rua Marquês de Abrantes 99, regido pelos arts. 579 a 585 do Código Civil, com vigência de 22/5/2014 a 22/5/2018, onerando indevidamente os cofres do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ em favor da Fecomércio/RJ”.

41. Em sua defesa (peça 444), Orlando Santos Diniz, regularmente representado (peça 430), principia solicitando, em preliminar, que sejam incluídos no rol de responsáveis do presente processo o Diretor Regional do Senac, Júlio Cesar Gomes Pedro; a Diretora Jurídica do Senac a época, Daniele Paraíso de Andrade Schneider; o gerente jurídico do Senac; os membros do Conselho Regional do Senac/RJ e do Sesc/RJ; a Diretoria da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro; os membros do Conselho de Representantes da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro; o Superintendente e o setor jurídico da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro.

41.1. Entende que a inclusão dos agentes acima relacionados deriva das atribuições que lhes foram conferidas pelo art. 28, IV, do Decreto 61.843/1967, que aprovou o Regulamento do Senac e art. 25, “a” e “q” do Decreto 61.836/1967, *verbis*:

Decreto 61.843/1967

Art. 28 – Além das atribuições, explícita ou implicitamente cometidas neste Regulamento, compete:

(...)

IV – Ao Diretor do DR:

a) organizar, dirigir e fiscalizar os serviços do órgão a seu cargo, baixando as necessárias instruções;

Decreto 61.836/1967

Art. 25. Ao Conselho Regional (CR) compete:

a) deliberar sobre a administração regional, apreciando o desenvolvimento e a regularidade dos seus trabalhos;

(...)

q) autorizar convênios e acordos com a federação do comércio dirigente e com outras entidades, visando aos objetivos institucionais, ou aos interesses recíprocos das signatárias, na área territorial comum;

41.2. A par disso, requer que este TCU expeça ofícios ao Senac/RJ e ao Sesc/RJ solicitando “regulamentos internos, normativas, organograma dos processos internos de encaminhamento para aprovação no Conselho Regional do Senac ARRJ e a ata de aprovação no referido conselho”. Além disso, requer que sejam anexados aos autos os relatórios das fiscalizações do conselho fiscal e as respectivas respostas, especialmente, aquelas relacionadas à matéria ora tratada, bem como sejam identificados os técnicos da ou das fiscalizações realizadas.

41.3. No mérito, limita-se a afirmar que o andar não era ocupado exclusivamente pela Fecomércio. Neste sentido, asseve que, do total de salas ocupadas, algumas eram utilizadas por diretorias do Senac/RJ e do Sesc/RJ; duas, para reuniões; e outras, pela presidência, que se dividia em secretaria, sala de reuniões e gabinete da presidência. Alega que a estrutura física da Fecomércio ocupava espaço no 5º andar do referido prédio.

41.4 Ao final, requer que este TCU reconheça:

a) A ilegitimidade do Requerido, vez que o mesmo ocupou o cargo de Presidente do Conselho Regional do Senac ARRJ, não sendo exclusivamente sua competência ordenar as decisões já que dependia da aprovação do Conselho;

no MÉRITO:

b) Ausência de conduta antijurídica, tendo em vista que seus atos não acarretaram qualquer dano ao erário, posto que todos os valores pagos foram decididos em reunião com a presença da Diretora Jurídica/Superintendência Sra. Daniele Paraíso e a Diretoria da Fecomércio;

DOS REQUERIMENTOS

c) Caso não seja este o entendimento desta Corte, requer em obediência ao princípio do contraditório e ampla defesa, o provimento destas razões, excluindo o Requerido deste feito, por inexistir em todo o processo qualquer cominação constatada, diante da ausência de nexo causal nos atos praticados relacionados aos fatos corroborados;

d) Requer ao final a intimação do Requerido bem como de sua procuradora através da imprensa oficial TCU (Boletim Oficial), para que caso queira possa exercer a ampla defesa, ter ciência da conclusão da instrução do feito junto à este Tribunal, realizar sustentação oral, o que desde já fica requerido;

e) Requer a expedição de ofícios ao SENAC para requerer:

I- expedição de ofícios para que sejam solicitados ao Senac ARRJ regulamentos internos, normativas, organograma e os processos internos de encaminhamento para aprovação no Conselho Regional do Senac ARRJ e a ata de aprovação no referido conselho;

II- Toda documentação referente ao contrato de comodato;

III - As atas das reuniões do Conselho Regional do Senac;

IV- A identificação de todo o corpo jurídico que participou da implementação deste contrato de comodato, além da referida diretora já mencionada: Diretor Regional do Senac Júlio Cesar Gomes Pedro, a Diretora Jurídica do Senac a época Daniele Paraíso de Andrade Schneider, gerente jurídico do SENAC, membros do Conselho Regional do SENAC ARRJ, do SESC ARRJ, quando SESC ARRJ for parte direta ou indiretamente, Diretoria da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, membros do conselho de representantes da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, superintendente da Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro e os responsáveis pelo jurídico da mesma;

f) Requer que as publicações subsequentes sejam realizadas exclusivamente em nome da procuradora que esta subscreve, conforme procuração nos autos;

g) E que o requerente seja novamente ouvido após as manifestações de todos os envolvidos no presente feito;

h) Requer a juntada dos Decretos 61.843/1967 e 61.837/1967

Análise

42. Quanto à ilegitimidade de parte e ao pedido de inclusão de outros agentes, cabe recordar que os responsáveis foram ouvidos em audiência pelo fato de celebrarem contrato de comodato, e não de locação, do 11º andar do imóvel situado à Rua Marquês de Abrantes 99, onerando indevidamente os cofres do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ em favor da Fecomércio/RJ.

42.1. Aludido contrato (peça 402, p. 349-353), celebrado em 22/5/2014, teve como signatários: de um lado, o Senac/RJ e o Sesc/RJ, representados por Orlando Santos Diniz e Júlio César Gomes Pedro; de outro, a Fecomércio, representada por Orlando Santos Diniz.

42.2. Como destacado nos itens 27-29, acima, o referido contrato não foi submetido à apreciação de outras instâncias, sendo, portanto, de responsabilidade exclusiva dos mencionados gestores. Logo, não há motivos para o chamamento de outros atores ao processo nem para declarar a ilegitimidade passiva dos requerentes.

42.3. O pedido para que o TCU expeça ofícios ao Senac/RJ e ao Sesc/RJ não deve ser deferido. A uma, porque parte dos documentos lá indicados, tais como regulamentos internos, encontra-se disponível na rede mundial de computadores, sendo, assim, de fácil acesso. A duas, porque, no que interessa ao tema, já consta nos autos a informação de que o contrato em debate não foi submetido à apreciação dos colegiados dos serviços sociais autônomos (itens 27-29). A três, porque não cabe ao TCU determinar, a pedido de responsável, a realização de diligências para a obtenção de provas, por constituir obrigação da parte fornecer os elementos que entender necessários para a sua defesa.

42.4. A alegação de que a Fecomércio não era a única ocupante do imóvel em comento não vem acompanhada de qualquer prova, não podendo, portanto, ser aceita. E ainda que a informação fosse verdadeira, as partes deveriam ter alterado o contrato firmado, pois novas condições surgiriam dessa modificação, tais como: valor do aluguel, rateio de despesas. Se não o fizeram, assumiram o risco de sua inação.

42.5. Por derradeiro, insta ressaltar que o responsável não apresentou qualquer justificativa para a celebração do contrato de comodato em detrimento, como seria esperado, do contrato de locação. Esta opção, sem margem a dúvidas, onerou indevidamente os cofres do Sesc/RJ do Senac/RJ.

42.6. Assim, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados e, em consequência, quando da instrução de mérito, pela aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

Júlio César Gomes Pedro

43. Em sua defesa (peça 440), Júlio Cesar Gomes Pedro, regularmente representado (peça 441), alega, em preliminar, a incompetência do TCU para julgar as contas do Senac/RJ. Arrima sua justificativa em decisões proferidas pelo STF: ACOAgR 1953, min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno; RE 366168, min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma; RE 589840 AgR, min. Cármen Lúcia, Primeira Turma). Nesta trilha, afirma que as supostas irregularidades apuradas no presente processo não podem ser julgadas pelo TCU, pois o Senac/RJ não é entidade pública, mas de caráter privado.

43.1. Assevera que não era responsável por autorizações de pagamentos ou transferência de valores. Sustenta que as atribuições do cargo de diretor regional, transcritas à peça 440, p. 12-14, não previam tais atividades. Assim, não poderia ser arrolado como responsável nestes autos.

43.2. Argumenta que, no presente processo, não se conseguiu estabelecer o nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o suposto dano causado, “vez que sequer participou da transferência das despesas”. Nesta narrativa, prossegue afirmando que nunca teve a responsabilidade de autorizar tampouco ordenar despesas, “pois o órgão ao qual o denunciado trabalhava não possui personalidade jurídica para tomar essas decisões por si, não sendo de sua competência realizar pagamentos”.

43.3. Alega que os atos praticados não tiveram conteúdo decisório, tratando-se de “meros atos hierárquicos dos quais não dependiam o contrato, sendo, portanto, a sua participação na presente tomada de contas meramente figurativa e não decisiva a ponto de responder por tais irregularidades”.

43.4. Afirma que a imputação da irregularidade restou desacompanhada de identificação do elemento subjetivo dolo ou culpa, o que conduziria à inépcia da inicial. Sustenta inexistir nos autos qualquer indício de irregularidade, prova que demonstre a prática de ato ilícito ou indícios de autoria.

43.5. Aduz que o cargo que ocupava é tutelado pela Lei 13.655/2018, que somente permite a punição de gestores quando demonstrado o dolo ou a culpa grave. Recorda que a mencionada lei foi regulamentada pelo Decreto 9.830/2019, que reforçou a responsabilização do agente público somente quando verificado dolo ou erro grosseiro.

43.6. Alega ausência de conduta antijurídica, uma vez que não teve qualquer participação nas supostas irregularidades, nas autorizações e nos pagamentos realizados. Afirma não ter praticado qualquer conduta que resultasse em danos às instituições. Assim, conclui:

Desse modo, ausente o nexo, o liame, não há como atribuir responsabilidade pelo fato ao qual não deu causa, nem mesmo atribuir-lhe uma sanção sem a correta análise técnica, uma vez que não cabe a este se responsabilizar pelas supostas irregularidades apuradas no pagamento de honorários.

Noutra banda, não há que se mencionar a restituição de recursos, que não foram desembolsados por ações ou ordens do Defendente, haja vista que nunca fora responsável por qualquer ato de pagamento ou mesmo por emitir/ autorizar/ ordenar qualquer tipo de despesa ou pagamento.

Em face do exposto, requer:

PRELIMINARMENTE:

- a) a incompetência do TCU para julgar as contas do SENAC/RJ;
- b) A total ilegitimidade do Defendente, vez que o mesmo ocupou o cargo de Diretor Regional do Senac/RJ, não sendo sua competência ordenar/realizar qualquer tipo de despesa ou pagamento;
- c) A absoluta e integral ausência de descrição de dolo ou culpa e a tipificação genérica. (Análise perfunctória – falta de interesse de agir – improcedência da instauração do procedimento);
- d) A ausência de justa causa;

NO MÉRITO, requer o reconhecimento de plano:

- a) A inobservância dos normativos legais – lei 13.655/2018 e decreto lei 9.830/2019, uma vez que o ato imputado ao Defendente se enquadra em ato de gestão e/ou função pública e que somente se pune quando comprovado o dolo ou o erro grosseiro cometido;
- b) A ausência de conduta antijurídica, tendo em vista que seus atos não acarretam qualquer dano ao erário, como expresso nos pareceres técnicos, posto que não vinculam pagamentos ou reajustes;
- c) Decretada a absolvição sumária do Defendente, pelas razões expostas.

Análise

44. Em relação à alegada incompetência, o argumento não pode prosperar, haja vista que os serviços sociais autônomos, por arrecadarem e gerenciarem recursos públicos de natureza parafiscal, estão sujeitas à fiscalização do TCU, conforme jurisprudência desta Casa. Neste sentido, transcrevo trechos da peça inaugural elaborada pelo MPTCU (peça 1):

Os entes integrantes do Sistema "S" - pertencentes aos chamados serviços sociais autônomos -, conquanto tenham natureza jurídica de direito privado e não integrem a Administração Pública direta ou indireta, gerem recursos públicos, provenientes, em sua maioria, de contribuições parafiscais.

(...)

Nessa linha, o seguinte julgado do STJ:

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. SEBRAE/SC NO PÓLO PASSIVO. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO: JUSTIÇA ESTADUAL

1. O Sebrae possui natureza de entidade paraestatal, constituído na forma de serviço social autônomo mantido por contribuições parafiscais, sujeitando-se ao controle do bom uso de seus recursos pela via da ação popular. (...)." (REsp 530.206/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 6.11.2003, DJ 19.12.2003 p. 358)

Da mesma forma, essas entidades, "por arrecadarem e gerenciarem recursos públicos de natureza parafiscal, estão sujeitas à fiscalização do TCU" (Acórdão 328/2007 - Plenário), devendo prestar contas da gestão destes valores. Demais disso, é remansosa a jurisprudência desta Corte no sentido de que "os serviços sociais autônomos, por gerirem recursos de natureza pública, estão sujeitos aos princípios constitucionais e legais aplicáveis à Administração Pública" (Acórdão 263/2007 - 2 Câmara). (Grifei0

Por oportuno, cabe destacar o entendimento assente nos seguintes julgados:

Acórdão 2.079/2015 - Plenário

"Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinadas ao atendimento de fins de interesse público."

Acórdão 297/2009 — 1ª Câmara

"1. Segundo reiterada jurisprudência do TCU, os entes privados qualificados por força de lei como serviços sociais autônomos não integram a Administração Pública federal, condição essa que, todavia, não os exonera do dever de balizar sua gestão pelos princípios fundamentais do regime jurídico administrativo assentado na Constituição Federal."

Acórdãos 935/2006 - Plenário e 1.170/2006 - 2ª Câmara

"1. Os serviços sociais autônomos, por gerirem recursos de natureza pública, estão sujeitos aos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública."

44.1. Quanto à ilegitimidade de parte, cabe assinalar que Júlio César Gomes Pedro foi ouvido em audiência pelo fato de celebrar contrato de comodato, e não de locação, do 11º andar do imóvel situado à Rua Marquês de Abrantes 99, regido pelos arts. 579 a 585 do Código Civil, com vigência de

22/5/2014 a 22/5/2018, onerando indevidamente os cofres do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ em favor da Fecomércio/RJ. Seu chamamento aos autos decorre do fato de ser signatário do ajuste (peça 402, p. 349-353), que gerou obrigações para os serviços sociais autônomos que representava.

44.2. O responsável alegou, ainda, que: a) não se conseguiu demonstrar o nexo de causalidade; b) seus atos não tinham conteúdo decisório; e c) não realizou pagamentos.

44.3. Como acima mencionado, o motivo da audiência deveu-se ao fato de o responsável ter assinado contrato de comodato em lugar, como seria esperado, de locação. Aludido contrato gerou direitos e obrigações para as partes. A assinatura do instrumento legitimou a ocupação de área de propriedade do Sesc/RJ e do Senac/RJ pela Fecomércio a título gratuito, onerando, desse modo, os cofres daquelas entidades, que renunciaram a receita que poderiam obter com a locação do imóvel.

44.4. A aposição da assinatura do responsável no ajuste não pode ser considerada ato de mera formalidade e sem conteúdo decisório. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão 2781/2016-TCU-Plenário, ministro Benjamin Zymler, que entendeu que a assinatura do agente público é condição de eficácia do ato administrativo e de vinculação de responsabilidade do signatário, não podendo ser considerada mera formalidade administrativa, mas instância de controle dos gastos públicos.

44.5. A audiência não fez qualquer menção a autorização ou realização de pagamentos, mesmo porque o ajuste celebrado era gratuito.

44.6. No que tange à ausência de descrição de dolo ou culpa, cabe esclarecer que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado.

44.7. Nesse sentido, são os precedentes desta Corte de Contas:

Acórdão 827/2019-TCU-Segunda Câmara | Relator: Ministra Ana Arraes

A responsabilidade perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada pela presença de simples culpa *stricto sensu*, prescindindo de evidenciação de conduta dolosa, má-fé ou enriquecimento indevido do gestor.

Acórdão 11762/2018-TCU-Segunda Câmara | Relator: Ministro Marcos Bemquerer

Para fins de aplicação de sanções administrativas pelo TCU, há que se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público.

Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário | Relator: Benjamin Zymler

O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

Acórdão 9004/2018-TCU-Primeira Câmara | Relator: Ministro Bruno Dantas

A responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado.

Acórdão 185/2016-TCU-Plenário | Relator: Ministro Vital do Rêgo

A obrigação de ressarcimento ao erário prescinde de comprovação de dolo. É suficiente a quantificação do dano, a identificação da conduta do responsável que caracterize sua culpa, seja por imprudência, imperícia ou negligência, e a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta culposa (*stricto sensu*) e a irregularidade que ocasionou o dano ao erário.

44.8. Vale acrescentar que “A responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave” (Acórdão 1620/2019-Plenário, relator: Bruno Dantas) e “para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave” (Acórdão 2924/2018- Plenário, relator: José Mucio).

44.9. No caso vertente, o fato de o recorrente haver celebrado instrumento de natureza gratuita em lugar de onerosa pode, por si só, ser considerado erro grosseiro, o que caracteriza a culpa grave, justificando sua responsabilização por este Tribunal. Ao contrário do alegado, o responsável não agiu de modo razoável, nem atendeu ao que se espera do “homem médio”, eis que não se espera de qualquer gestor que abdique de receitas patrimoniais.

44.10 Ante o exposto, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados e, em consequência, quando da instrução de mérito, seja aplicada ao responsável da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

Conversão em TCE

45. Sumariadas e analisadas as manifestações e razões de justificativas apresentadas, busca-se, nos parágrafos seguintes, atender a determinação que resultou na constituição do presente processo (Acórdão-TCU-1ª Câmara 1392/2019, Ministro-Substituto Weder de Oliveira):

1.9.3. determinar à Secex/RJ que:

1.9.3.1. nos presentes autos de representação, adote as medidas necessárias para definir os responsáveis e quantificar o dano ao erário causado pela falta de participação da Fecomércio/RJ no rateio das despesas comuns do edifício onde funciona a sede do Sesc/ARRJ, do Senac/ARRJ e da Fecomércio/RJ, proporcionalmente ao espaço por ela ocupado, desde o fim da vigência do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015, bem como para o aprofundamento das análises acerca da razoabilidade e da regularidade do rateio das despesas condominiais do edifício-sede durante a vigência do termo de cooperação técnica

46. Do item acima transcrito, verifica-se que o presente processo foi instaurado para:

a) quantificar o dano causado pela falta de participação da Fecomércio/RJ no rateio das despesas comuns do edifício-sede, desde o fim da vigência do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015; e

b) aprofundar as análises acerca da razoabilidade e da regularidade do rateio das despesas condominiais do edifício-sede durante a vigência do termo de cooperação técnica.

47. De início, cabe historiar os fatos que cercam os contratos relativos a áreas do edifício-sede.

48. O primeiro instrumento envolvendo o mencionado imóvel, situado na Rua Marquês de Abrantes, 99 – Flamengo/RJ é o denominado ‘Convenção de Condomínio Casa do Comércio’ (peça 407). Aludido acordo, celebrado em 1º/12/2003 entre o Sesc/RJ e o Senac/RJ, visou aprovar o condomínio, na proporção de 50% para cada contratante, da construção do prédio sede que serviria às duas entidades, bem como a restauração do imóvel denominado Casarão. Nessa convenção, estipulou-se que as despesas condominiais, tanto comuns quanto extraordinárias, deveriam ser suportadas pelos condôminos na proporção de suas respectivas frações ideais, conforme art. 22 da citada convenção (peça 407, p. 13).

48.1. Especificamente quanto ao prédio sede, constituído de treze pavimentos e dois subsolos, a área total construída foi 10.054,15 m² (item I.6.a). Do prédio principal, as áreas comuns somaram 5.878,71 m²; as áreas privativas, pertencentes ao Senac/RJ e ao Sesc/RJ, totalizaram 2.087,72m² para cada um. Somando-se as áreas exclusivas com a metade das áreas comuns, temos 5.027,07 m² de área sob responsabilidade de cada entidade.

48.2. O art. 11, “i””, da convenção (peça 407, p. 9), ao dispor sobre os deveres dos condôminos estabeleceu que lhes cabia: “contribuir para as despesas ordinárias e extraordinárias do condomínio, na proporção de suas frações ideais”. Assim para efeitos de rateio, as despesas condominiais seriam partilhadas na proporção de 50% para cada condômino, observando, assim, a fração ideal que cada um possuía no imóvel.

49. Posteriormente, em 22/5/2014, o Sesc/RJ, representado pelo presidente do Conselho Regional, Orlando Santos Diniz, e o Senac/RJ, também representado pelo presidente do Conselho Regional, Orlando Santos Diniz, e pelo Diretor do Sistema Comércio, Júlio Cesar Gomes Pedro, na qualidade de comodantes; e a Fecomércio/RJ, representada por seu presidente, Orlando Santos Diniz, na qualidade de comodatária, celebraram contrato de comodato (peça 402, p. 349-353).

49.1. A avença tinha por objeto o 11º andar (12º pavimento) do imóvel acima descrito, com 391 m² de área, dos quais 355,72 m² seriam de propriedade do Sesc/RJ e 35,28m², do Senac/RJ.

49.2. Em relação às despesas condominiais, a cláusula segunda, item 2.4, estipulava que continuariam “a correr por conta da Comodatária todos os impostos e taxas, inclusive condominiais, que gravam ou venham a gravar o imóvel” (peça 402, p. 349-353).

49.3. Cumpre observar que, nos termos do item 2.3 do contrato, o imóvel seria utilizado para o exercício das atividades empresariais da Fecomércio, incluindo a gestão da presidência da comodatária. Ou seja, o imóvel não estava apenas cedido à Fecomércio para o desempenho das atividades relacionadas à administração superior que a Federação exerce nos serviços sociais autônomos que lhe são vinculados, mas destinou-se, também, a outras funções.

50. Afora estes dois instrumentos, vigeu, no período de 1º/12/2015 a 1º/12/2017, o termo de cooperação técnica celebrado entre as três entidades do Sistema Comércio/RJ (peça 4, p. 78-89). Aludido instrumento visava “regular a interação administrativa e operacional entre os PARTÍCIPEs, bem como estabelecer as responsabilidades assumidas conjuntamente por Senac RJ, Sesc RJ e Fecomércio RJ no âmbito do Sistema Comércio RJ” e previa, em sua cláusula quinta, item 5.1, a forma de rateio das despesas:

CLÁUSULA QUINTA - DAS DESPESAS DE MANUTENÇÃO

5.1. Todas as despesas de custeio do presente Termo de Cooperação Técnica serão rateadas e quitadas proporcionalmente por cada entidade, adotando-se, como critério objetivo de rateio, o percentual das contribuições compulsórias vertido para cada partícipe.

51. Neste ponto, cabe uma observação.

51.1. Como assinalado na instrução à peça 413, à luz das disposições dos normativos do Sesc/RJ e do Senac/RJ, e considerando o critério de rateio estabelecido no mencionado termo de cooperação técnica, a divisão de despesas entre as unidades integrantes do Sistema Comércio/RJ, no período de vigência do termo, deveria ser na proporção de 3% para a Fecomércio/RJ e 97% para o Senac/RJ e Sesc/RJ.

51.2. Para a unidade técnica, este critério não seria razoável, uma vez que não observaria a proporcionalidade entre os dispêndios e benefícios auferidos por entidade. Argumentou que, numa situação hipotética, em que houvesse a prestação de um determinado serviço e a Federação do Comércio/RJ usufruísse 90% destes serviços, arcaria com 3% das despesas, por força do dispositivo acima transcrito.

51.3. No entanto, o critério inicialmente definido no termo de cooperação foi alterado em seu primeiro termo aditivo (peça 443, p. 21), que passou a vigor com a seguinte redação:

CLÁUSULA QUINTA – DAS DESPESAS DE MANUTENÇÃO

5.1. As despesas para o custeio das atividades comuns das áreas que compõe a gestão integrada entre os integrantes do Sistema Fecomércio RJ serão rateadas e quitadas proporcionalmente de acordo com dispêndios e os benefícios de cada PARTÍCIPE.

5.1.1. Quando se estiver diante de atividades e projetos cujos benefícios são insuscetíveis de objetiva mensuração, utilizar-se-á como critério de rateio o percentual de percentual das contribuições compulsórias vertido para cada um dos PARTÍCIPEs.

51.4. Verifica-se, desse modo, que, a partir de 17/3/2016, definiu-se como critério de rateio os dispêndios e os benefícios de cada partícipe. Excepcionalmente, nos casos em que não se conseguisse mensurar objetivamente os benefícios, é que o rateio seria proporcional ao percentual das contribuições compulsórias vertido ao sistema por partícipe.

52. Durante a vigência do termo de cooperação técnica, os integrantes do Sistema Comércio/RJ celebraram, em 1º/2/2017, o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais. Referido instrumento, segundo informado pelo Senac/RJ, permanece em vigor, regulando a relação entre Sesc/RJ, Senac/RJ e Fecomércio/RJ e tem a vigência prevista até 31/1/2022 (peças 392, p. 1-7; 402, p. 342-348).

52.1. Quanto às disposições desse contrato, cumpre destacar:

a) a Fecomércio/RJ foi representada por seu presidente, Sr. Orlando Santos Diniz; o Sesc/RJ e o Senac/RJ foram também representados pelo Sr. Orlando Santos Diniz, na qualidade de presidente, e pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida, na qualidade de diretor regional;

b) a Fecomércio/RJ figura como locadora, e o Sesc/RJ e o Senac/RJ figuram como locatários dos imóveis situados na Av. Rio Branco, 245 – 20º, 31º e 32º andares e respectivas dezesseis vagas de garagem. O valor do aluguel foi fixado em R\$ 65.260,00, na proporção de 66% para o Sesc/ARRJ (R\$ 43.071,60) e 34% para o Senac/ARRJ (R\$ 22.188,40); e

c) o Senac/RJ figura como locador, e a Fecomércio/RJ figura como locatária de 50% do imóvel localizado na Rua Marquês de Abrantes 99, 5º andar, com o total de 225m². O valor do aluguel foi fixado em R\$ 30.000,00, devendo a locatária efetuar o pagamento referente a 50% do referido imóvel – R\$ 15.000,00;

d) o § 1º da cláusula quinta do contrato dispunha que a Fecomércio/RJ e o Senac/RJ “realizarão ajuste financeiro e compensarão os valores que lhes são devidos, sendo que o Senac/RJ efetuará o pagamento do saldo remanescente em favor da Fecomércio/RJ, a ser calculado mensalmente pela Fecomércio/RJ, após receber do Senac/ARRJ o valor final do condomínio”.

e) o § 6º da cláusula quinta, ao tratar das despesas condominiais, assim dispôs:

§ 6º (...) A Fecomércio/RJ pagará 50% de todos os encargos incidentes sobre o imóvel locado, uma vez que está locando 50% do imóvel, tais como IPTU, Taxa de Incêndio, Taxa de Limpeza Urbana, Seguro contra Incêndio, Seguro Contra Incêndio, Cotas Condominiais, inclusive as extraordinárias, de uma só vez e nas datas de vencimento, bem como quaisquer outras taxas ordinárias ou encargos que futuramente venham a recair sobre o imóvel.

f) a vigência prevista é de 1º/2/2017 a 31/1/2022.

g) houve devolução do imóvel localizado no 5º andar (50%) da Rua Marquês de Abrantes 99, Flamengo – Rio de Janeiro/RJ 43 por meio do documento autuado à peça 392, p. 8, datado de 17/8/2018.

53. Dos instrumentos acima descritos, cabe assinalar, no tocante a despesas condominiais, que aqueles que trataram exclusivamente de imóveis, a convenção do condomínio (item 48), o contrato de comodato (item 49) e o contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (item 52), definiram em seu corpo que essas despesas seriam proporcionais às frações ideais ocupadas.

Apenas o termo de cooperação técnica continha, inicialmente, previsão diversa, que foi posteriormente alterada (itens 50-51).

54. Esse critério de rateio, proporcional à fração ideal ocupada, guarda harmonia com o art. 1.336 do Código Civil Brasileiro: “Art. 1.336. São deveres do condômino: I - contribuir para as despesas do condomínio na proporção das suas frações ideais, salvo disposição em contrário na convenção”.

55. Contudo, embora houvesse tal previsão, verificaremos nos parágrafos seguintes, que, em relação ao 11º andar do edifício-sede, o rateio não foi aplicado.

56. Dos contratos firmados, identificam-se duas situações envolvendo a ocupação de áreas do edifício-sede pela Fecomércio:

1ª - 50% do 5º andar do edifício sede em caráter oneroso, com participação nos rateios das despesas condominiais, conforme previsto no contrato de compensação e de permuta de locação (peça 402, p. 342-348), no período de 1º/2/2017 a 17/8/2018;

2ª - 11º andar do edifício sede em caráter gratuito, por força de contrato de comodato (peça 402, p. 349-353), no período de 22/5/2014 a 22/5/2018

57. Conforme destacado (itens 48.2 e 52.1, “e”), ambos os instrumentos previam o rateio das despesas condominiais proporcionalmente à fração ideal ocupada. No caso do contrato de compensação, apresentou-se a metodologia de apuração das despesas condominiais (peça 398, p. 44), que consistia, basicamente, na divisão da área comercial ocupada pela área comercial total. Assim, a fração ideal de rateio atinente ao 5º andar era de 8,7898%, correspondente a divisão de 433 m² (área comercial ocupada) por 4.926,32 m² (metragem comercial total). Como a Fecomércio/RJ ocupava 50% desse andar, cabia-lhe metade das despesas comuns dessa área.

57.1 Aplicada essa forma de cálculo ao 11º andar, resultaria numa fração de 7,93695% (391m²/4.926,32 m²). Como a Federação ocupava todo o andar, seria sua responsabilidade participar das despesas comuns do edifício-sede nessa proporção.

58. Em relação ao objeto do contrato de compensação, 50% do 5º andar do edifício sede, a planilha com os valores pagos ao condomínio “Casa do Comércio” encontra-se à peça 406. Dessa planilha, verifica-se que a Fecomércio efetuou diversos pagamentos relativos ao período de dezembro/2017 a junho/2019, sendo que valores marcados como item “a” se referem ao condomínio de 2018 (período de janeiro a agosto).

58.1. Cotejando os dados descritos nessa planilha com a tabela constante à peça 398, p. 43, verifica-se que guardam exata correspondência. Essa última tabela diz respeito ao encontro de contas entre a Fecomércio/RJ e o Senac/ARRJ, referente ao aluguel dos imóveis objeto do contrato de compensação e de permuta de locação de imóveis não residenciais (peça 402, p. 342-348). Os valores ali discriminados, na quarta coluna, dizem respeito ao pagamento do condomínio referente a 50% do 5º andar da sede, que são os mesmos marcados como item “a” na planilha à peça 406, o que nos leva a concluir que a Fecomércio/RJ participou do rateio de despesas condominiais no tocante a essa área.

59. Assim, em relação à fração de 50% do 5º andar do edifício-sede, pode-se concluir que houve rateio de despesas proporcional à área ocupada, como atestam as memórias de cálculo (peça 398, p. 44-51).

60. Já em relação ao 11º andar, os documentos constantes dos autos não permitem tal conclusão.

60.1. Verificou-se que no período de dezembro/2017 a maio/2018, quando se encerrou o contrato de comodato, não houve rateio das despesas condominiais do 11º andar, como demonstra a

planilha à peça 406, que se limitou a informar os gastos condominiais relativos à locação de 50% do 5º andar.

60.2. No período de dezembro/2015 a novembro/2017, os documentos apresentados Senac/RJ (peça 455, p. 7-81) revelam que as despesas do condomínio “Casa do Comércio” eram rateadas entre o Sesc/RJ e o Senac/RJ na proporção de 50% para cada entidade. A Fecomércio arcava apenas com as despesas exclusivas. A título de ilustração, apresentam-se, na tabela abaixo, os pagamentos relativos ao mês de dezembro/2015 (peça 455, p. 7-9):

Espécie de despesa	SESC	SENAC	FECOMÉRCIO
Comuns	216.171,07	216.171,07	---X---
Eventuais	13.953,89	13.953,89	---X---
Total	230.124,96	230.124,96	
Exclusivas	566,40	350,70	4.090,17

60.3 No citado mês, as despesas de condomínio, que englobam as comuns e as eventuais, totalizaram R\$ 460.249,92, não sendo rateadas com a Fecomércio, que, pelo critério da proporcionalidade à área ocupada, deveria responder por 7,93695% desse montante, o que equivaleria a R\$ 16.568,99.

60.4. Esta situação ocorreu em todos os meses do período mencionado. O quadro abaixo mostra os valores que deveriam ter sido pagos pela Fecomércio a título de rateio das despesas de condomínio, considerando que sua participação seria de 7,93695%:

Mês	Condomínio (R\$)*	Valor devido pela Fecomércio (R\$)**
dezembro/2015	440.249,92	34.942,42
janeiro/2016	608.104,76	48.264,97
fevereiro/2016	528.950,58	41.982,54
março/2016	555.627,52	44.099,88
abril/2016	579.868,34	46.023,86
maio/2016	556.855,80	44.197,37
junho/2016	609.382,50	48.366,38
julho/2016	565.599,64	44.891,36
agosto/2016	615.484,68	48.850,71
setembro/2016	620.120,92	49.218,69
outubro/2016	652.630,04	51.798,92
novembro/2016	564.840,42	44.831,10
dezembro/2016	585.934,40	46.505,32
janeiro/2017	591.346,16	46.934,85
fevereiro/2017	569.837,46	45.227,71
março/2017	588.206,20	46.685,63
abril/2017	563.742,94	44.744,00
maio/2017	581.713,22	46.170,29
junho/2017	578.859,40	45.943,78
julho/2017	378.082,98	30.008,26
agosto/2017	429.900,12	34.120,96
setembro/2017	393.584,36	31.238,59

Mês	Condomínio (R\$)*	Valor devido pela Fecomércio (R\$)**
outubro/2017	394.385,24	31.302,16
novembro/2017	391.399,50	31.065,18
dezembro/2017	362.065,54	28.736,96
janeiro/2018	734.138,24	58.268,19
fevereiro/2018	624.714,53	49.583,28
março/2018	613.299,06	48.677,24
abril/2018	552.421,48	43.845,42
maio/2018	517.077,17	41.040,16
Total		1.297.566,17

* o valor apurado, relativo ao período de dezembro/2015 a dezembro/2017, corresponde à soma das despesas comuns e das eventuais pagas por Sesc/RJ e Senac/RJ (peça 405, p. 7-81); em relação a janeiro/2018 a maio/2018, equivale às despesas totais informadas nas memórias de cálculo constantes à peça 398, p. 44-48

** valor correspondente ao rateio de 7,93695% (cf. apurado no item 57, acima)

60.5. É provável que, de 22/5/2014 a novembro/2015, tenha ocorrido o mesmo. Contudo, não há nos autos informações sobre esse período. Assim, visando sanear os autos, é necessário realizar diligência ao Sesc/RJ, ao Senac/RJ e à Fecomércio para que encaminhem os seguintes documentos/informações:

Ao Sesc/RJ e Senac/RJ:

a) esclareçam, objetivamente, se houve participação da Fecomércio/RJ, no período de vigência do contrato de comodato, celebrado em 22/5/2014, no rateio das despesas condominiais do 11º andar do edifício-sede, objeto do mencionado ajuste;

a.1) em caso negativo, justificar os motivos da não participação da Fecomércio/RJ no rateio;

a.2) em caso positivo, encaminhem os comprovantes de pagamentos; vinculando-os aos meses de referência;

b) informem, especificamente no período de 22/5/2014 a novembro/2015, com relação às despesas condominiais relativas ao 11º andar do edifício-sede, o valor total do condomínio, os valores pagos mensalmente por cada uma das entidades do Sistema Fecomércio/RJ, conforme modelo abaixo, bem como encaminhem a memória de cálculo de apuração das participações de cada uma delas:

Mês	Condomínio 11º andar (R\$)	Sesc/RJ (R\$)	Senac/RJ (R\$)	Fecomércio (R\$)
maio/2014				
junho/2014				
julho/2014				
agosto/2014				
setembro/2014				
outubro/2014				
novembro/2014				
dezembro/2014				
janeiro/2015				
fevereiro/2015				
março/2015				

Mês	Condomínio 11º andar (R\$)	Sesc/RJ (R\$)	Senac/RJ (R\$)	Fecomércio (R\$)
abril/2015				
maio/2015				
junho/2015				
julho/2015				
agosto/2015				
setembro/2015				
outubro/2015				
novembro/2015				
dezembro/ 2017				

À Fecomércio/RJ

a) esclareça, no período de vigência do contrato de comodato celebrado em 22/5/2014 com o Sesc/RJ e Senac/RJ, se participou ou não do rateio das despesas condominiais do 11º andar do edifício-sede, objeto do mencionado ajuste;

b) caso tenha contribuído, informe a este TCU o valor mensal da despesa de condomínio, o valor da sua participação, o critério de cálculo, acompanhado da respectiva memória, bem como encaminhe os comprovantes de pagamento.

60.6. Como há suspeita da não participação da Fecomércio no rateio dessas despesas, é necessário identificar os responsáveis pela ocorrência. Além dos signatários do ajuste, que deveriam zelar pelo seu cumprimento, cabe indagar se havia outros responsáveis, tais como fiscal de contrato, gerente ou supervisor. Desse modo, cabe diligenciar o Sesc/RJ e o Senac/RJ para que prestem os seguintes esclarecimentos:

I – identificar as pessoas responsáveis pelo acompanhamento da execução do contrato de comodato acima mencionado durante a sua vigência, indicando nome, cargo, CPF, período da responsabilidade, e fundamento legal da responsabilização (por exemplo, dispositivo do regulamento interno ou portaria de designação).

CONCLUSÃO

61. Do acima o exposto, verifica-se que, nos documentos constantes dos autos, não há informações relativas à participação da Fecomércio/RJ nas despesas condominiais relativas à ocupação do 11º andar do edifício-sede do sistema comércio/RJ no período de 22/5/2014 a novembro/2015. Contudo, há indícios de que a Federação não tenha participado no rateio dessas despesas.

62. Assim, visando sanear os autos faz-se necessário diligenciar às entidades integrantes do sistema comércio/RJ para que apresentem os documentos/informações abaixo indicados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I - com fundamento nos arts. 10, § 1º e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno TCU, a realização de diligência ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ, para que apresentem, no prazo de quinze dias, as seguintes informações e documentos:

a) esclareçam, objetivamente, se houve participação da Fecomércio/RJ, no período de vigência contrato de comodato celebrado em 22/5/2014, no rateio das despesas condominiais do 11º andar do edifício-sede, objeto do mencionado ajuste;

a.1) em caso negativo, justificar os motivos da não participação da Fecomércio/RJ no rateio;

a.2) em caso positivo, encaminhem os comprovantes de pagamentos; vinculando-os aos meses de referência;

b) informem, especificamente no período de 22/5/2014 a novembro/2015, com relação às despesas condominiais (comuns e eventuais) relativas ao 11º andar do edifício-sede, o valor total do condomínio, os valores pagos mensalmente por cada uma das entidades do Sistema Fecomércio/RJ, conforme modelo abaixo, bem como encaminhem a memória de cálculo de apuração das participações de cada uma delas no total da despesa do condomínio:

Mês	Condomínio 11º andar (R\$)	Sesc/RJ (R\$)	Senac/RJ (R\$)	Fecomércio (R\$)
maio/2014				
junho/2014				
julho/2014				
agosto/2014				
setembro/2014				
outubro/2014				
novembro/2014				
dezembro/2014				
janeiro/2015				
fevereiro/2015				
março/2015				
abril/2015				
maio/2015				
junho/2015				
julho/2015				
agosto/2015				
setembro/2015				
outubro/2015				
novembro/2015				
dezembro/ 2017				

c) identifiquem as pessoas responsáveis pelo acompanhamento da execução do contrato de comodato acima mencionado durante a sua vigência, indicando nome, cargo, CPF, período da responsabilidade, e fundamento legal da responsabilização (por exemplo, dispositivo do regulamento interno ou portaria de designação); e

d) apresentem documento(s), tais como, termo de devolução, laudo de vistoria, termo de quitação, que ateste(m) a entrega do imóvel pela Fecomércio aos comodantes, tendo em vista que o próprio contrato de comodato previa em sua cláusula 6.3 prévia vistoria, verificação do cumprimento das obrigações e prova da satisfação de todas as obrigações contratuais devidas até a data de sua desocupação.

II - com fundamento nos arts. 10, § 1º e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do Regimento Interno TCU, a realização de diligência à Fecomércio/RJ para que apresente, no prazo de quinze dias, as seguintes informações e documentos:

a) esclareça, em relação ao período de vigência do contrato de comodato celebrado em 22/5/2014 com o Sesc/RJ e Senac/RJ, se participou ou não do rateio das despesas condominiais do 11º andar do edifício-sede, objeto do mencionado ajuste;

b) caso tenha contribuído, informe o valor mensal da despesa de condomínio, o valor da sua participação, o critério de cálculo, acompanhado da respectiva memória, bem como encaminhe os comprovantes de pagamento respectivos.

SecexDesen, DiFis, em 9/7/2021

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Ayres Rocha

AUFC – Mat. 2716-2