

Proposta de Deliberação

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por esta Corte de Contas contra a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz, em razão das seguintes irregularidades:

“a) omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica datado de 1º/12/2015 (Fecomércio-RJ e Sr. Orlando Santos Diniz);

b) não terem exigido da Fecomércio/RJ as prestações de contas devidas; não terem adotado providências para a responsabilização da Fecomércio/RJ pela ausência de prestação de contas; não terem fiscalizado a contento a execução do ajuste; e terem autorizado a realização de novos repasses mesmo diante da falta de prestação de contas dos repasses anteriores (Srs. Marcelo José Salles de Almeida e Orlando Santos Diniz).”

2. O presente processo resultou da autuação de apartado do TC 020.456/2016-6, representação formulada pelo Ministério Público junto a este Tribunal - MP/TCU, que apontava largo espectro de irregularidades nas gestões da Sesc/ARRJ e da Senac/ARRJ.

3. No referido processo, foram emitidos os acórdãos 1392/2019-TCU-1ª Câmara e 2912/2017 TCU-Plenário, determinando a autuação de processos apartados para apuração de questões específicas, conforme abaixo:

Processo	Assunto
TC 003.800/2019-9	TCE autuada para atender determinação do item 1.9.1 do acórdão 1392/2019-TCU-1ª Câmara, exarado no TC 020.456/2016-6: a) omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica datado de 1º/12/2015; b) não exigência das prestações de contas devidas pela Fecomércio/RJ; não adoção de providências para a responsabilização da Fecomércio/RJ pela ausência de prestação de contas; não fiscalização a contento a execução do ajuste; e autorização da realização de novos repasses mesmo diante da falta de prestação de contas dos repasses anteriores
TC 035.128/2017-8	Representação autuada para atender determinação constante do item 9.2.1 do acórdão 2912/2017 TCU-Plenário, exarado no TC 020.456/2016-6. Novas irregularidades trazidas ao conhecimento desta Corte por intermédio do relatório de auditoria 2017 produzido pelo Conselho Fiscal do Senac.

4. Ademais, com o objetivo de racionalizar esforços, determinei, mediante despacho, a constituição de outros processos de representação, agrupando questões correlatas, e de outro processo apartado de mesma natureza para analisar as demais questões suscitadas na representação, segundo detalhado a seguir:

TC 003.741/2017-6	Gestão de licitações e execuções de contratos.
TC 003.694/2017-8	Projeto Segurança Presente, convênio firmado com o estado do Rio de Janeiro.
TC 004.533/2017-8	Transferência de recursos públicos do Sesc/RJ e do Senac/RJ para a Fecomércio/RJ a título de pagamento de dívidas.

TC 003.742/2017-2 Questões residuais tratadas na inicial que deu origem à representação autuada no TC 020.456/2016-6: 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 naqueles autos (peça 25).

5. No âmbito do processo original, TC 020.456/2016-6, continuou sendo realizada a análise do 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.

6. Como visto no quadro constante do item 3, supra, a presente tomada de contas especial foi autuada em atendimento ao item 1.9.1 do acórdão 1392/2019-TCU-1ª Câmara, envolvendo, especificamente, a execução do termo de cooperação técnica firmado em 1º/12/2015, cujo objeto era “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”¹. Além do termo principal, em 17/3/2016, foi celebrado termo aditivo².

7. Autuada a presente TCE, o auditor instrutor propôs a realização da citação dos responsáveis, nos seguintes termos³:

“a) realizar a citação da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro – Fecomércio/RJ; do Sr. Orlando Santos Diniz, na condição de presidente daquela entidade no período a que se referem os débitos, de gestor do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ e de signatário do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015; e do Sr. Marcelo José Salles de Almeida, na condição de gestor do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ e de signatário do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015 (...) para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

a.1) Irregularidade (cometida pela Fecomércio/RJ e pelo Sr. Orlando Santos Diniz): não foram apresentadas prestações de contas dos recursos públicos recebidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015 entre o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ e a Fecomércio/RJ, para o rateio das despesas comuns das três entidades;

a.2) Conduta (atribuída à Fecomércio/RJ e ao Sr. Orlando Santos Diniz): omitir-se no dever de prestar contas e não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015 (peças 311 e 337 do TC 020.456/2016-6);

a.3) Dispositivo violado: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

a.4) Irregularidades (cometidas pelos Srs. Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida): não exigiram da Fecomércio/RJ as prestações de contas devidas; não adotaram providências para a responsabilização da Fecomércio/RJ pela ausência de prestação de contas; não fiscalizaram a contento a execução do ajuste; e autorizaram a realização de novos repasses mesmo diante da falta de prestação de contas dos repasses anteriores;

a.5) Conduta (atribuída aos Srs. Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida): deixar de adotar providências com vistas a obter as prestações de contas da Fecomércio/RJ e de instaurar tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano (peças 311 e 337 do TC 020.456/2016-6);

a.6) Dispositivo violado: Lei 8.443/1992, art. 8º;

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ) as quantias abaixo indicadas, referentes às irregularidades e às condutas de que tratam os itens ‘a’, subitens ‘a.1’, ‘a.2’, ‘a.4’ e ‘a.5’, atualizadas monetariamente

¹ Peça 313, p. 5, e peça 174, p. 662.

² Peça 314.

³ Peça 6.

a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Dano aos Cofres do Sesc/ARRJ

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
45.975.244,69	31/12/2015
21.000.005,04	22/1/2016
1.746.000,00	2/2/2016
1.212.500,00	11/2/2016
15.350.488,62	29/2/2016
6.156.057,00	10/3/2016
17.513.226,75	28/3/2016
13.445.139,99	29/4/2016
5.407.138,43	24/6/2016
3.581.883,32	11/8/2016
1.022.689,31	15/9/2016
474.308,71	29/9/2016
751.314,42	3/10/2016
1.605.201,19	13/10/2016
994.799,15	18/10/2016
75.699,50	1/11/2016
6.606.357,78	18/11/2016
1.062.188,94	21/12/2016
2.064.094,05	24/2/2017
527.783,02	11/4/2017
945.569,05	9/5/2017
794.954,51	7/6/2017
673.641,50	29/6/2017
1.297.543,82	30/6/2017
470.143,38	12/7/2017
3.319.216,72	1/8/2017
431.403,23	10/8/2017
573.932,67	17/8/2017
952.859,63	25/8/2017
3.370.239,95	21/9/2017
606.950,06	28/9/2017
1.646.011,72	20/10/2017
1.569.954,36	17/11/2017

Valor atualizado até 18/3/2019: R\$ 205.943.810,40

b) realizar a citação da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro – Fecomércio/RJ; do Sr. Orlando Santos Diniz, na condição de presidente daquela entidade no período a que se referem os débitos, de gestor do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ e de signatário do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015; e do Sr. Marcelo José Salles de Almeida, na condição de gestor do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ e de signatário do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015 (...) para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa quanto às irregularidades detalhadas a seguir:

b.1) Irregularidade (cometida pela Fecomércio/RJ e pelo Sr. Orlando Santos Diniz): não foram apresentadas prestações de contas dos recursos públicos recebidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015 entre o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ e a Fecomércio/RJ, para o rateio das despesas comuns das três entidades;

b.2) Conduta (atribuída à Fecomércio/RJ e ao Sr. Orlando Santos Diniz): omitir-se no dever de prestar contas e não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica celebrado em 1/12/2015 (peças 311 e 337 do TC 020.456/2016-6);

b.3) Dispositivo violado: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;

b.4) Irregularidades (cometidas pelos Srs. Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida): não exigiram da Fecomércio/RJ as prestações de contas devidas; não adotaram providências para a responsabilização da Fecomércio/RJ pela ausência de prestação de contas; não fiscalizaram a contento a execução do ajuste; e autorizaram a realização de novos repasses mesmo diante da falta de prestação de contas dos repasses anteriores;

b.5) Conduta (atribuída aos Srs. Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida): deixar de adotar providências com vistas a obter as prestações de contas da Fecomércio/RJ e de instaurar tomada de contas especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano (peças 311 e 337 do TC 020.456/2016-6);

b.6) Dispositivo violado: Lei 8.443/1992, art. 8º;

e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ) as quantias abaixo indicadas, referentes às irregularidades e às condutas de que tratam o item 'b', subitens 'b.1', 'b.2', 'b.4' e 'b.5', atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor;

Dano aos Cofres do Senac/ARRJ

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
8.167.666,94	29/2/2016
3.275.220,00	10/3/2016
8.922.264,19	28/3/2016
6.900.676,33	29/4/2016
1.808.804,99	3/6/2016
964.268,76	24/6/2016
1.840.023,41	11/8/2016
506.719,19	15/9/2016
235.008,93	30/9/2016
372.259,00	3/10/2016
795.340,52	13/10/2016
492.900,25	18/10/2016
38.612,02	1/11/2016
3.369.702,81	18/11/2016
539.821,97	21/12/2016
1.027.693,94	24/2/2017
263.417,06	11/4/2017
478.926,80	9/5/2017
401.570,01	7/6/2017
340.831,43	29/6/2017
656.497,14	30/6/2017
237.870,80	12/7/2017
1.692.954,43	1/8/2017
219.292,41	10/8/2017
290.405,25	17/8/2017
482.139,20	25/8/2017
1.645.903,83	21/9/2017

296.793,38	28/9/2017
802.768,30	20/10/2017
786.374,78	17/11/2017
683.394,63	18/12/2017

Valor atualizado até 18/3/2019: R\$ 59.586.861,07'.

c) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.”

8. Os responsáveis foram devidamente citados⁴ e, após diversos pedidos de prorrogação de prazo, todos deferidos⁵, a Fecomércio/RJ, a título de prestação de contas, encaminhou os documentos relacionados na tabela constante do item 9 da instrução da Secex-TCE inserida à peça 315, bem como no item 11 da instrução de peça 321.

9. Os Srs. Orlando Santos Diniz e Marcello José Salles de Almeida não apresentaram alegações de defesa em nome próprio, cabendo, contudo, aproveitar a documentação encaminhada pela Fecomércio/RJ em proveito dos mencionados responsáveis.

10. Na referida instrução de peça 315, a unidade instrutiva elaborou exame preliminar sobre as alegações de defesa apresentadas e propôs a realização de diligência à Fecomércio/RJ⁶.

11. Mediante despacho constante à peça 321 dos presentes autos, não acolhi a referida proposta, tendo em vista os motivos ora reproduzidos, os quais incorporo à presente proposta de deliberação:

“9. Os documentos que a unidade técnica pretende obter com vistas ao exame detalhado da regularidade das transferências efetuadas à Fecomércio/RJ foram encaminhados a este Tribunal, em 2/12/2016, em malotes lacrados (peça 159). Entretanto, a liminar concedida pelo Exmo. Sr. ministro Dias Toffoli no âmbito do mandado de segurança preventivo 35.172/DF, cujo relator é o Exmo. Sr. ministro Ricardo Lewandowski, ainda não examinado no mérito, impede que este Tribunal examine a referida documentação.

10. A despeito do fato mencionado, não há óbices para que a unidade instrutiva dê prosseguimento a este processo, uma vez que, ao ser determinada a constituição de autos apartados da representação original com natureza de tomada de contas especial, já estavam presentes todos os pressupostos exigidos para a instauração e o desenvolvimento desta tomada de contas especial.

11. Como está bem claro nas citações realizadas, não há dúvidas sobre o rol de responsáveis e a quantificação do débito, havendo elementos caracterizadores da omissão do dever de prestar contas e do nexos de causalidade entre a conduta dos responsáveis citados e o dano apurado.

12. A obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no âmbito do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015 entre a Sesc/ARRJ, a Senac/ARRJ e a Fecomércio/RJ, para o rateio das despesas comuns das três entidades, é da Fecomércio/RJ.

13. A entidade teve a oportunidade de apresentar a prestação de contas supramencionada ao responder às medidas saneadoras realizadas anteriormente nos autos do TC 020.456/2016-6 (representação) e, novamente, foi-lhe facultada apresentar a prestação de contas integral ao encaminhar as alegações de defesa em resposta à citação que lhe foi endereçada.

14. Considerando ainda que foram concedidas todas as prorrogações de prazo solicitadas pelos responsáveis para o encaminhamento das alegações de defesa e/ou recolhimento do débito, não cabe a este Tribunal promover medidas saneadoras adicionais visando à obtenção das prestações de contas que deveriam, obrigatoriamente, ter sido apresentadas à Sesc/ARRJ e à Senas/ARRJ desde a vigência do termo de cooperação”.

⁴ Peças 33 a 35.

⁵ Pedidos constantes das peças 39, 40, 41, 43 e 49, deferidos por meio das peças 45, 46 e 51.

⁶ Peça 315.

12. Em análise de mérito, a Secex-TCE propõe que os responsáveis Orlando Santos Diniz, Marcello José Salles de Almeida e Fecomércio/RJ tenham as contas consideradas irregulares, sendo todos condenados solidariamente em débito, aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992⁷.

13. O MP/TCU endossou a proposta de encaminhamento unidade instrutiva⁸.

II

14. Concordo com a análise empreendida pela Secex-TCE, complementada e ratificada pelo representante do MP/TCU, a qual adoto como fundamento para minhas razões de decidir.

15. Segundo se verifica nos pareceres uniformes constantes dos autos, restou devidamente caracterizada tanto a omissão no dever de prestar contas por parte da Fecomércio/RJ e de seu dirigente Orlando Santos Diniz quanto a omissão do mesmo responsável, Sr. Orlando Diniz, na qualidade de presidente dos conselhos regionais do Sesc/RJ e do Senac/RJ, e do Sr. Marcelo José Salles de Almeida, na qualidade de diretor regional interino das mesmas entidades, em cobrar da entidade a prestação de contas devida.

16. A documentação carreada aos autos pela Fecomércio/RJ em sede de alegações de defesa não pode ser aceita como prestação de contas, visto que se trata de documentos esparsos que não têm o condão de demonstrar o nexos de causalidade entre os recursos repassados à Fecomércio/RJ, ao longo dos exercícios de 2015 a 2017, e as despesas efetuadas pela referida entidade no âmbito do termo de cooperação.

17. A esse respeito, por condensar de forma robusta as análises insertas nos pareceres emitidos neste processo, destaco a análise do MP/TCU sobre as alegações de defesa apresentadas⁹:

“8. Sem embargo, em face da omissão na prestação de contas, não restou devidamente demonstrada a regularidade das transferências realizadas pelo Sesc-RJ e pelo Senac-RJ à Fecomércio-RJ, à título de ressarcimento de despesas compartilhadas, o que ensejou a instauração desta TCE. Os recursos transferidos à Fecomércio-RJ pelo Sesc-RJ e pelo Senac-RJ alcançaram, respectivamente, R\$ 163.148.841,01 (entre 31/12/2015 e 17/11/2017) e R\$ 48.536.122,70 (entre 29/2/2016 e 18/12/2017) (peça 2).

9. Compartilho do entendimento da unidade instrutiva de que a documentação juntada pela Fecomércio-RJ em sede de alegações de defesa não constitui prestação de contas ordenada que permita concluir pela regularidade das transferências realizadas. A Secex-TCE destaca que os documentos apresentados perfazem mais de 128 mil páginas, com documentos repetidos e outros que, aparentemente, não têm relação com o tema do processo (peça 322, p. 13, parágrafo 10).

10. Um dos principais documentos apresentados pela Fecomércio-RJ é um relatório de auditoria elaborado por uma empresa de advocacia que teve por objetivo revisar os procedimentos adotados pela entidade para contratação de serviços de advocacia em geral e ‘avaliar se os serviços estavam sendo executados da forma contratada’ para validar ‘o ‘contas a pagar’ com saldos e desembolsos ocorrido de 1/12/2015 a 31/12/2017’ (peça 48, p. 2). Trata-se de documento que não se presta, portanto, a demonstrar a regularidade do rateio das despesas pelas três entidades.

11. Do citado relatório, extrai-se que a Fecomércio-RJ contribuiu com apenas 3% das despesas – uma vez que o critério de rateio estabelecido foi o percentual de contribuições compulsórias vertido por cada partícipe –, muito embora grande parte dos contratos elencados indiquem o benefício direto da Fecomércio-RJ e de seu dirigente à época, Sr. Orlando Santos Diniz. Destacam-se as contratações que tratavam da intervenção dos Conselhos Nacionais do Sesc e do Senac no Sesc-RJ e Senac-RJ – essa intervenção visava

⁷ Peça 321.

⁸ Peça 325.

⁹ Peça 325.

apurar irregularidades na gestão dessas administrações regionais – e que buscavam a reintegração do Sr. Orlando Santos Diniz ao comando das entidades, discutiam a legalidade da suspensão de repasses à Fecomércio-RJ ou, ainda, tratavam de incidentes jurídicos nas eleições da entidade. A Fecomércio-RJ foi alvo de busca e apreensão no âmbito da ‘Operação Jabuti’, que investigou desvios de recursos da Fecomércio-RJ, Sesc-RJ e Senac-RJ, havendo procedimentos penais ainda em curso (peça 47, p. 6).

12. Convém lembrar que o Sr. Orlando era, simultaneamente, presidente da Fecomércio e dos Conselhos do Sesc-RJ e do Senac-RJ, tendo assinado o Termo de Cooperação Técnica representando as três entidades (peça 313, p. 1-2 e 12).

13. A meu ver, os documentos colacionados não permitem estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas, a efetiva execução dos serviços ou aquisição dos bens, e o atendimento às finalidades institucionais do Sesc-RJ e do Senac-RJ proporcionalmente aos valores repassados por elas à Fecomércio-RJ. Considero, inclusive, que o critério de rateio estabelecido com base na arrecadação é inadequado, podendo ter levado ao enriquecimento ilícito da Fecomércio-RJ, que possivelmente não contribuiu em montante proporcional aos serviços dos quais usufruiu diretamente.

14. Assim, não há como elidir o débito apurado nestes autos, tampouco a responsabilidade da Fecomércio/RJ e do seu então dirigente, Sr. Orlando Diniz, que deixaram de comprovar a regular aplicação dos recursos. Também não é possível afastar a responsabilidade do Sr. Orlando Diniz, na condição de então Presidente dos Conselhos Regionais do Sesc/RJ e do Senac/RJ, e do Sr. Marcelo José Salles de Almeida, na condição de então Diretor Regional Interino das mesmas entidades, ambos signatários do Termo de Cooperação Técnica datado de 1º/12/2015, a quem cabia cobrar da Fecomércio-RJ as prestações de contas devidas e adotar providências no caso de omissão.”

18. Inexistindo elementos que permitam concluir pela boa e regular aplicação dos recursos repassados, os responsáveis Orlando Santos Diniz, Marcello José Salles de Almeida e Fecomércio/RJ devem ter suas contas julgadas irregulares e serem condenados em débito devendo, ainda, serem apenados, individualmente, com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.442/1992.

19. No caso sob exame, em consonância com o acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva, tendo em vista que a irregularidade sancionada ocorreu nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, enquanto o ato que ordenou as citações dos responsáveis efetivou-se em 12/2/2019 (acórdão 1392/2019-TCU-1ª Câmara¹⁰).

20. Ressalto, por fim, que relativamente à dosimetria da pena, propugnei maior valor da multa para a Fecomércio/RJ e para o Sr. Orlando Santos Diniz, tendo em vista a conduta desses responsáveis ser de maior gravidade, além do fato de que o Sr. Orlando Santos Diniz ter sido citado na condição de presidente dos conselhos regionais do Sesc/RJ e do Senac/RJ, bem como na condição, simultaneamente, de dirigente da entidade omissa na prestação de contas.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

¹⁰ Peça 2.

