

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos por força do disposto no art. 153 do Regimento Interno do TCU.

2. Em análise recurso de reconsideração interposto por Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante e Irlanda Cavalcante de Castro, respectivamente ex-administrador e empregada do Sesc-PI, contra o Acórdão 9.285/2020 - 2ª Câmara, relatora a Min. Ana Arraes (peça 38), o qual julgou irregulares as contas dos recorrentes e aplicou-lhes multa, em sede de julgamento das contas ordinárias da entidade do exercício de 2008.

3. As condenações ocorreram em face de descumprimento de determinação emanada desta Corte para que o órgão planejasse suas despesas anuais com vistas a evitar parcelamento ilegal de despesas, fragilidades na transparência dos processos seletivos do Sesc-PI, e evidências de direcionamentos e de violação do caráter competitivo de certames licitatórios conduzidos pela entidade.

4. Presentes os requisitos de admissibilidade fixados nos arts. 32, inciso I e 33, da Lei 8.443/1992, impõe-se o conhecimento do recurso, em conformidade com despacho proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro à peça 83.

5. Os recorrentes argumentam, em suma, a ocorrência da prescrição, além de extrapolação das competências de controle finalístico que o TCU pode exercer sobre os serviços sociais autônomos. Ambos os argumentos são refutados pela Serur, que propõe conhecer e negar provimento aos apelos recursais.

6. O Ministério Público junto ao TCU, em parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, acompanha o pronunciamento da Serur, no sentido de negar provimento aos recursos.

7. Acompanho a análise de mérito alvitrada pela Secretaria de Recursos, e secundada pelo representante do *Parquet* especializado.

8. Quanto à **prescrição**, de fato não se observou o transcurso de qualquer prazo, seja pelos critérios do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler (prescrição decenal do Código Civil), seja pelos da Lei 9.873/1999 (prescrição quinquenal/intercorrente).

9. As irregularidades motivadoras da sanção ocorreram no ano de **2009**, com a interrupção do prazo prescricional em **18/8/2011**, com a ordenação das audiências (peça 1, p. 167), não tendo transcorrido o prazo decenal até a prolação do Acórdão 9.285/2020-TCU-2ª Câmara.

10. Já adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999, igualmente não transcorreu a prescrição, conforme detalhado pela Secretaria de Recursos, cujo excerto da análise faço transcrever:

a) Termo inicial:

10.8. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

10.9. Na hipótese em exame, estão presentes os requisitos típicos de uma infração permanente, dado que as condutas irregulares se prolongaram ao longo de 2008. Nesse contexto, entende-se que as irregularidades relativas às contas de 2008 cessaram ao término do dia 31/12/2008. Desse modo, o prazo prescricional passa a ser contado a partir de 1/1/2009.

b) Prazo:

10.10. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”. Entretanto, essa hipótese não se aplica ao caso em exame.

c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

10.11. No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), como por exemplo, sindicâncias, processo administrativo disciplinar, auditorias, ocasião em que são apurados a legalidade dos atos e, constatando irregularidades, desencadeiam as providências ressarcitórias e punitivas cabíveis. No presente caso, importarão, ainda, os atos inequívocos de apuração dos fatos conduzidos no curso do **TC 013.714/2011-2**, que tratou de supostas irregularidades na gestão do SESC-Piauí. Nesse processo, tantos os atos fiscalizatórios quanto os decisórios serão tidos como atos inequívocos de apuração dos fatos, uma vez que da conclusão das apurações do TC 013.714/2011-2 dependia o prosseguimento do presente processo. Com esse fundamento, de acordo com os documentos constantes dos autos, verificou-se que a prescrição foi interrompida:

- a) em 26/6/2009, com o Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU (peça 1, p. 104-112);
- b) em 16/3/2012, com as diligências propostas no relatório de fiscalização (013.714/2011-2, peças 6-8);
- c) em 31/8/2012, com a análise das diligências e propostas de audiência (013.714/2011-2, peças 15-17);
- d) em 23/9/2013, com a análise das audiências (013.714/2011-2, peças 44-46);
- e) em 8/8/2014, com a análise de novos elementos (013.714/2011-2, peças 55-57);
- f) em 15/4/2015, com a decisão consubstanciada no Acórdão 843/2015-Plenário (013.714/2011-2, peça 74);
- g) em 5/8/2015, com a decisão sobre os embargos à decisão supra (013.714/2011-2, peça 85);
- h) em 11/10/2016, com a decisão sobre o pedido de reexame e sobre a suspensão dos efeitos do Acórdão 843/2015-Plenário, por força de decisão liminar proferida nos autos do Processo 1943-50.2016.4.01.4002 que tramitava na Vara Única da Subseção Judiciária de Parnaíba/PI (013.714/2011-2, peça 117);
- i) em 21/9/2017, pelo despacho que autorizou o sobrestamento do processo até o julgamento do mérito da sobredita decisão judicial (013.714/2011-2, peça 128);
- j) em 26/6/2019, pelo despacho que levantou o sobrestamento do processo e autorizou a expedição das comunicações (013.714/2011-2, peça 142).

d) Interrupções pela notificação ou citação dos responsáveis:

10.12. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação ou audiência propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Ambos os responsáveis foram notificados em 23/8/2011 (peça 1, p. 168-173).

e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

10.13. A prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999), ocorrida na data sessão virtual de julgamento do acórdão condenatório que foi em 1/9/2020 (peça 38).

f) Da prescrição intercorrente:

10.14. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

(...)

10.18. Especificamente quanto a este processo de contas, não se passou três anos entre a sua autuação e a audiência dos responsáveis e entre esta última e o acórdão recorrido foram realizados diversos despachos - providências internas e externas que importaram em impulso processual, tanto no curso dos presentes autos quanto no TC 013.714/2011-2, conforme item 10.11 supra, de forma que não houve incidência da prescrição intercorrente prevista naquela lei.

11. Igualmente não vislumbro ter havido extrapolação das competências de controle finalístico de segunda ordem que o TCU pode exercer sobre os serviços sociais autônomos.

12. De fato, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que as contribuições cobradas pelas entidades do “Sistema S” ostentam natureza parafiscal, e sua atuação encontra-se sujeita ao controle finalístico desta Corte de Contas, não obstante não se encontrem elas na intimidade estrutural da Administração Pública, ou seja, são pessoas jurídicas de direito privado, atuando ao lado do Estado, e por isso recebem a alcunha de entidades *paraestatais*. Não foi outra a *ratio* adotada pelo Supremo no julgamento do RE 789.874/DF, além do MS 34.296 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, mencionado pelo MP/TCU:

Tanto a Constituição Federal de 1988, como a correspondente legislação de regência (como a Lei 8.706/93, que criou o Serviço Social do Trabalho – SEST) asseguram autonomia administrativa a essas entidades, sujeitas, **formalmente, apenas ao controle finalístico, pelo Tribunal de Contas, da aplicação dos recursos recebidos.**

Cabe observar, no entanto, que os entes que compõem o denominado Sistema “S” qualificam-se como entidades de cooperação, que desenvolvem atividade de interesse coletivo, sendo certo, ainda, **que o fato de se submeterem ao controle finalístico do Tribunal de Contas da União e de receberem contribuições de natureza parafiscal** não basta para definir tais entidades como pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública (**RE 789.874/DF, rel. Min. Teori Zavascki, julgamento em 17/9/2014**) (Destaquei)

13. Igual vertente tem sido adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a natureza parafiscal das contribuições dirigidas ao “Sistema S”, as quais se sujeitam o controle público de seu correto uso, *litteris*:

“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. Tal equiparação legal, porém, não tem o condão de conferir à Justiça Federal a competência para processar e julgar o feito.

2. Precedentes desta Corte.

3. Recurso especial provido para assegurar que a ação popular seja julgada perante a Justiça Estadual. Ante o exposto, conheço do conflito para declarar competente o Juízo Estadual, o suscitado (**REsp 530.206/SC, Rel. Min. José Delgado, DJ de 19/12/2003**)

14. O tema já foi exaustivamente tratado no âmbito desta Corte de Contas, que já se debruçou sobre a constitucionalidade e o alcance do controle finalístico exercido pelo TCU, a exemplo das seguintes ementas da jurisprudência selecionada do Tribunal:

“Os serviços sociais autônomos se sujeitam ao controle do TCU, uma vez que administram recursos públicos de natureza tributária, advindos de contribuições parafiscais e destinados ao atendimento de fins de interesse público” (**Acórdãos 1.507/2020-TCU-Plenário e 2.079/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa**)

“Os recursos eventualmente repassados por entidades do Sistema S a associações formadas por seus empregados estão sujeitos ao controle finalístico do TCU, cabendo às pessoas jurídicas beneficiadas, entre outras providências: a) demonstrar a aplicação desses recursos nas finalidades institucionais dos respectivos serviços sociais autônomos; b) prestar contas ao ente repassador dos recursos recebidos; e c) aplicar o regulamento de licitações e contratos da entidade repassadora nas suas contratações” (**Acórdão 431/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler**).

Por arrecadarem e gerenciarem recursos públicos de natureza parafiscal, as entidades do Sistema "S" estão sujeitas à fiscalização do TCU. (**Acórdão 1.770/2013-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler**)

As entidades integrantes do Sistema "S" encontram-se abrangidas pela jurisdição própria e privativa do TCU. (**Acórdão 3.044/2009-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Sherman**)

15. No caso destes autos, as falhas identificadas nos processos licitatórios e de contratações do Sesc/PI mereceram a reprimenda do Tribunal de Contas, visto que tais atos são perfeitamente sindicáveis pelo Controle Externo, em sua missão de assegurar o melhor aproveitamento possível dos recursos financeiros geridos pela Entidade do Sistema S, assegurando que as aquisições sejam feitas com zelo e adequação orçamentária e financeira.

16. Acrescento que as irregularidades ensejadoras de sanção deste Tribunal aos gestores originaram-se de descumprimento de determinação exarada no item 9.2.2 do Acórdão 4.438/2008-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman, para que a entidade planejasse suas despesas anuais com vistas evitar parcelamento de despesas que poderiam caracterizar fuga à apropriada modalidade licitatória, além da existência de falhas na transparência em processos seletivos do Sesc-PI (ausência de provas, fichas de inscrição currículos e entrevistas dos candidatos participantes dos processos seletivos), em desobediência às normas previstas na própria Resolução Sesc 1089/2005 e falhas em quatro certames licitatórios (três convites e uma concorrência), nos quais se identificou a ausência de disputa e indícios de direcionamento, além de fracionamento com dispensa de licitação e prejuízos à economicidade.

17. Por fim, a anulação dos Acórdãos 3.205/2012-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e 843/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, no curso do TC 013.714/2011-2, por meio da decisão proferida no curso da ação civil 0001943-50.2016.4.01.4002, não influenciou na apreciação de mérito das presentes contas, visto que para que se observasse o princípio do *non bis in idem*, a multa de R\$ 5.000,00, decorrente do acórdão ora recorrido, não foi aplicada em relação aos atos de gestão irregulares tratados no referido TC 013.714/2011-2, mas, sim, em relação aos atos objeto do presente processo de contas, quando ainda não eram conhecidos os fatos relatados na sobredita representação.

18. Desse modo, não identifico qualquer mácula ou nódoa na decisão ora recorrida que mereça reparo por parte desta Corte, motivo pelo qual acompanho os pareceres precedentes no sentido de conhecer do presente recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento.

19. Face ao exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de maio de 2022.

ANTONIO ANASTASIA
Relator