

### 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 processo em referência constitui apartado do TC 020.456/2016-6, representação formulada pelo Ministério Público junto a este Tribunal (MP/TCU), que apontou irregularidades nas gestões da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ) e da Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ), as quais estão sendo examinadas no âmbito de diversos outros apartados.
3. Especificamente, a presente tomada de contas especial foi autuada em atendimento ao item 1.9.1 do acórdão 1392/2019-1ª Câmara, envolvendo 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”<sup>1</sup>. Além do termo principal, em 17/3/2016 foi celebrado termo aditivo.
4. Por meio do acórdão 1297/2022-1ª Câmara, este Tribunal, em sessão de 15/3/2022, deliberou o que se segue:

“9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Federação do Comercio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro;

9.2. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, I, e 16, III, ‘a’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, III, da mesma lei, e com arts. 1º, I, e 209, III, e 214, III, do RI/TCU, as contas da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), do Sr. Marcelo José Salles de Almeida e do Sr. Orlando Santos Diniz;

9.3 condenar, solidariamente, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), o Sr. Marcelo José Salles de Almeida e o Sr. Orlando Santos Diniz ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

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

<sup>1</sup> Peça 313, p. 5

<b>VALOR ORIGINAL (R\$)</b>	<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>
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	1º/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	1º/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

9.4. condenar, solidariamente, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), o Sr. Marcelo José Salles de Almeida e o Sr. Orlando Santos Diniz ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

<b>VALOR ORIGINAL (R\$)</b>	<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>
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	1º/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

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
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	1º/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

9.5. aplicar à Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) e ao Sr. Orlando Santos Diniz, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar ao Sr. Marcelo José Salles de Almeida a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

(...)

9.10. enviar cópia deste acórdão ao Sr. Marcelo José Salles de Almeida, ao Sr. Orlando Santos Diniz, à Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), à Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro e à Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro e informar-lhes que o inteiro teor da presente deliberação estará disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização”.

5. Nesta fase processual, examinam-se embargos de declaração opostos pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida e pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), por meio de seus respectivos representantes legais, contra o acórdão supramencionado, em razão da suposta existência de omissões ou obscuridades<sup>2</sup>.
6. O Sr. Marcelo José Salles de Almeida, no documento inserto à peça 340, apontou as seguintes obscuridades e omissões:

a) Da obscuridade quanto à não apreciação dos Memoriais de peça 325. Da omissão na apreciação individual da suposta irregularidade praticada pelo Embargante.”

“b) Da omissão quanto ao argumento invocado pelo ora Embargante: Ausência de fundamentação para a rejeição da prestação de contas apresentada pela Fecomércio/RJ e risco iminente de condenação do mesmo ao pagamento de verba pública cuja aplicação foi regular e devidamente comprovada no âmbito do presente processo.”

<sup>2</sup> Peças 340 e 361.

“c) Da omissão quanto ao argumento invocado pelo ora embargante: Prejuízo do exercício do contraditório e ampla defesa pelo Defendente por ausência de oportunidade para se manifestar sobre os documentos juntados pela Fecomércio/RJ.”

“d) Da omissão quanto ao argumento invocado pelo ora Embargante: Suspensão determinada pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Mandado de Segurança nº 35.172/DF.”

“e) Da omissão quanto ao argumento invocado pelo ora Embargante: Ausência do elemento subjetivo (dolo ou culpa) na suposta irregularidade identificada pela Corte de Contas.

f) Da omissão quanto ao argumento invocado pelo ora Embargante: do não chamamento dos escritórios de advocacia na presente Tomada de Contas”.

7. A Fecomércio/RJ, por seu turno, suscitou, por meio dos embargos insertos à peça 361, os seguintes vícios:

“Omissão quanto à análise específica da documentação apresentada pela embargante a título de prestação de contas”

“Omissão quanto ao pedido de chamamento dos escritórios de advocacia omissos”

“Omissão quanto à individualização das condutas das partes e quanto ao elemento subjetivo -dolo ou erro grosseiro – para a imposição de penalidade

“Omissão quanto ao dever de motivação do ato administrativo: ausência de fundamentação na dosimetria da pena imposta”

8. Os embargantes requereram o conhecimento e o provimento dos recursos, atribuindo-lhes efeitos infringentes.
9. Ambos os embargos declaratórios estão integralmente reproduzidos no relatório que antecede esta proposta de deliberação.

## II

10. Preliminarmente, conheço dos presentes embargos, nos termos dos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, por considerar preenchidos os requisitos atinentes à espécie recursal.
11. Segundo o art. 34 da Lei 8.443/1992, “cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida”.
12. Vicente Greco Filho assim define esses vícios da deliberação:

“- obscuridade: defeito consistente na difícil compreensão do texto da sentença e pode decorrer de simples defeito redacional ou mesmo de má formulação de conceitos, havendo obscuridade quando a sentença está incompreensível no comando que impõe e na manifestação de conhecimento e vontade do juiz.

- contradição: afirmação conflitante, quer na fundamentação, quer entre a fundamentação e a conclusão, sendo que, nesses casos, a correção da sentença, em princípio, não levaria a uma verdadeira modificação da sentença, mas apenas a um esclarecimento de seu conteúdo.

- omissão: caso em que a sentença é complementar, passando a resolver questão não solucionada, ganhando substância, portanto, sendo que as questões que devem ser resolvidas pelo juiz são todas as relevantes postas pelas partes para a solução do litígio, bem como as questões de ordem pública que o juiz deve resolver de ofício, como, por exemplo, a coisa julgada. (Direito Processual Civil Brasileiro, Saraiva, 11ª ed., 2º volume, 259/260)”.

13. Os embargos de declaração não se prestam, em regra, para rediscussão do mérito nem para reavaliação dos fundamentos que levaram à prolação do acórdão recorrido.
14. Especificamente sobre a omissão, observa-se que os embargos visam à solução de eventual lacuna na decisão, caracterizada por situação em que o juiz (ministro-relator) ou o tribunal

deveria ter decidido determinada questão e não o fez. Logo, não configura omissão questão que deveria ser respondida em decorrência do mero entendimento ou opinião do embargante.

15. Destaco, nesse sentido, o seguinte excerto de deliberação do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

“(…) objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.” (STJ, EDcl REsp 351490, DJ 23/09/2002).

16. Tendo em vista a observação supramencionada, afasto a alegação do embargante Marcelo José Salles de Almeida de que a não apreciação dos memoriais constantes da peça 328 (e não da peça 325, como indicado no recurso) constitui omissão a ser enfrentada por meio de embargos.

17. A posição deste Tribunal é clara nesse sentido, conforme se extrai do seguinte enunciado da jurisprudência selecionada:

“A falta de pronunciamento expresso na deliberação quanto a questões trazidas exclusivamente em memoriais (art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU) não enseja omissão passível de questionamento mediante embargos de declaração”.

Acórdão 2627/2021-TCU-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

Acórdão 6727/2018-TCU-1ª Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Acórdão 1834/2020-TCU-Plenário | Relator: ANA ARRAES

18. Esse é exatamente o caso de que ora se trata. O Sr. Marcelo José Salles de Almeida tomou ciência da citação efetuada por meio do ofício 4052/2019-Secex-TCE em 25/6/2019<sup>3</sup>, tendo, inicialmente, solicitado e obtido prorrogação de prazo por mais 30 (trinta) dias<sup>4</sup> para apresentar alegações de defesa. Nova prorrogação de prazo foi protocolizada por esse responsável em 12/8/2019<sup>5</sup>, sendo tal pedido novamente deferido<sup>6</sup>.

19. O responsável, ora embargante, deixou transcorrer em branco os prazos adicionais, sem apresentar alegações de defesa, vindo a se pronunciar nos autos apenas em 25/2/2022, por intermédio da juntada de memoriais<sup>7</sup>, ou seja, dois anos e meio depois do último pedido de prorrogação de prazo, quando já havia se encerrado a fase de instrução da unidade técnica e de oitiva regimental do MP/TCU.

20. Sobre esse ponto, o regimento interno deste Tribunal, no art. 160 e respectivos parágrafos, dispõe o que se segue:

“Art. 160. As alegações de defesa e as razões de justificativa serão admitidas dentro do prazo determinado na citação ou na audiência.

§ 1º Desde a constituição do processo até o término da etapa de instrução, é facultada à parte a juntada de documentos novos.

§ 2º Considera-se terminada a etapa de instrução do processo no momento em que o titular da unidade técnica emitir seu parecer conclusivo, sem prejuízo do disposto no § 3º

§ 3º O disposto no § 1º não prejudica o direito da parte de distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público”.

---

<sup>3</sup> Peça 33.

<sup>4</sup> Peça 45.

<sup>5</sup> Peça 49.

<sup>6</sup> Peças 51 e 52.

<sup>7</sup> Peça 328.

21. Conforme se verifica nos dispositivos supramencionados, o relator só está obrigado a admitir a juntada aos autos de informações e documentos em caráter formal de defesa e contraditório até o término da fase de instrução. Superada essa fase, o carreamento aos autos de novos elementos será protocolizado como memoriais, os quais não vinculam a formação de juízo do relator.
22. Os enunciados da jurisprudência selecionada a seguir reproduzidos são uníssonos acerca da natureza acessória e não vinculante dos memoriais:

“A apresentação de memoriais somente tem por finalidade sensibilizar os demais julgadores para o pleito do interessado e esclarecer elementos controvertidos do processo, o que não obriga seu exame expresso e formal nos votos proferidos. Os memoriais não servem para a apresentação de novos argumentos ao relator, razão pela qual devem ser distribuídos diretamente aos ministros, ministros-substitutos e ao representante do Ministério Público, nos termos do art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU”.

Acórdão 1450/2015-TCU-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

“Após o término da fase de instrução, que se caracteriza no momento em que o titular da unidade técnica emite o seu parecer conclusivo sobre o processo, exceto na superveniência de fato que altere substancialmente o mérito do feito, documentação entregue pelos responsáveis somente pode ser recebida como memorial (art. 160, §§ 1º e 3º, do Regimento Interno do TCU c/c art. 3º da Resolução TCU 36/1995). A ausência do exame de argumentos apresentados em sede de memorial não configura ofensa aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, por não consistir tal peça, dada a sua natureza meramente informativa, em elemento de defesa nos processos do TCU”.

Acórdão 2429/2021-TCU-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES

“Memorial (art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU) apresentado pela parte não integra formalmente o processo e, por isso, não se constitui em informação necessária e imprescindível para a formação do juízo de mérito do relator, não havendo qualquer obrigação no sentido de que seja expressa e formalmente examinado no voto proferido”.

Acórdão 671/2018-TCU-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

“A função dos memoriais previstos no art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU é a de sensibilizar os demais julgadores para o pleito do interessado e esclarecer elementos controvertidos do processo, razão pela qual não servem para a apresentação de novos argumentos ou de pedidos novos ao relator”.

Acórdão 801/2017-TCU-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS

“O teor de memorial, previsto no art. 160, § 3º, do Regimento Interno do TCU, pode ser considerado ou ignorado pelo relator, a seu exclusivo juízo, sem que a negativa represente prejuízo à defesa ou nulidade da deliberação proferida, porque essa peça, de caráter meramente informativo, não se confunde com aquela prevista no art. 364, § 2º, do CPC (Lei 13.105/2015)”.

Acórdão 2833/2016-TCU-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

23. Uma vez que os embargos opostos pelo Sr. Marcelo José Salles de Almeida trazem argumentos idênticos aos contidos nos memoriais insertos à peça 328 e que se fundamentam, unicamente, na alegação de que o relator não considerou tais argumentos na proposta de deliberação condutora do acórdão 1297/2022-TCU-1ª Câmara, conclui-se que não existem vícios de omissão no referido acórdão.
24. Apenas para fins de esclarecimento, registro que, apesar de o embargante mencionar a existência de obscuridade referente à não apreciação dos memoriais, não foi apresentado nenhum argumento nesse sentido. Assim, examinei apenas as alegações de omissão que foram suscitadas.

## III

25. Sobre os embargos opostos pela Fecomércio/RJ, também não verifico a existência de omissões.
26. Conforme já assinalado, os embargos têm efeito de integrar ou esclarecer a deliberação impugnada e não se prestam à rediscussão de mérito das questões que foram examinadas inicialmente, devendo ser manejado, para essa finalidade, o recurso apropriado, no caso, o recurso de reconsideração.
27. A alegação da Fecomércio/RJ de que este Tribunal se recusou a realizar a análise da documentação apresentada a título de prestação de contas constitui-se em mero inconformismo da embargante, que pretende impor seu próprio entendimento acerca do fato.
28. Considerou-se, na proposta de deliberação que acolheu a fundamentação constante das análises realizadas pela Secex-TCE e pelo MP/TCU, que os documentos apresentados, em sede de alegações de defesa, com a finalidade de comprovar a regularidade dos recursos utilizados pela Fecomércio/RJ no âmbito do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015 não se constituía em prestação de contas.
29. Transcrevo excerto da proposta de deliberação condutora do acórdão embargado:

“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 nexo 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 apresentadas<sup>8</sup>:

“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

---

<sup>8</sup> Peça 325.

‘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 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”. (não grifado no original)

30. Insta esclarecer, ademais, que a obrigação de prestar contas é dos gestores, cabendo ao repassador dos recursos a incumbência de analisá-las.
31. A remessa a esmo de documentos esparsos não transfere para este Tribunal o ônus de avaliar se tais documentos estão aptos a comprovar a correta aplicação dos recursos. Essa é uma obrigação do repassador.
32. Exatamente pelo fato de não terem instado a Fecomércio/RJ a apresentar prestação de contas dos recursos repassados à entidade nem terem adotado medidas pertinentes em face da omissão, sendo corresponsáveis pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em questão, é que foram citados, solidariamente, na tomada de contas especial, os signatários do termo de cooperação técnica: o Sr. Orlando Santos Diniz, na qualidade de então presidente

dos conselhos regionais do Sesc/RJ e do Senac/RJ, e o Sr. Marcelo José Salles de Almeida, na qualidade de então diretor interino das referidas entidades, o Sesc/ARRJ, o Senac/ARRJ.

33. Nesse contexto, não procede a alegação do embargante de que teria havido omissão quanto à individualização das condutas das partes e quanto ao elemento subjetivo para a imposição de penalidade. Ao serem citados para apresentar alegações de defesa, os responsáveis tiveram suas condutas devidamente especificadas, restando expresso, no termo de citação, que a rejeição das alegações implicaria o julgamento das contas como irregulares, a condenação em débito, de acordo com as respectivas responsabilidades, e a aplicação de multa. Transcrevo, no que interessa, o teor das citações<sup>9</sup>:

“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 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

<sup>9</sup> Peça 6.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
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.”

34. Tendo em vista a delimitação das responsabilidades pelas irregularidades ensejadoras do processo de tomada de contas especial, conforme especificado nas citações acima reproduzidas, não se configurou a necessidade de chamamento aos autos dos escritórios de advocacia contratados pela Fecomércio/RJ no âmbito do termo de cooperação técnica celebrado em 1º/12/2015.
35. Note-se a esse respeito que, exceto no caso de os serviços advocatícios não terem sido prestados, o que não pode ser presumido, não cabe aos escritórios demonstrar que tais serviços eram compatíveis com a finalidade dos recursos repassados à Fecomércio.
36. O cerne da tomada de contas especial foi a ausência de prestação de contas dos recursos repassados pelo Sesc, que impediu a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos repassados pelo Sesc-ARRJ e pelo Senac-ARRJ, sendo citados todos os responsáveis pela irregularidade verificada. Não subsiste, portanto, a alegação de omissão quanto a esse ponto.
37. Afasto, por fim, a suposta omissão sobre a ausência de fundamentação, na proposta de deliberação condutora do acórdão 1297/2022-1ª Câmara, para a dosimetria das penas impostas à Fecomércio/RJ e ao Sr. Orlando Santos Diniz.
38. A questão da dosimetria da pena foi tratada na proposta de deliberação em comento, nos seguintes termos:

“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.”
39. As multas aplicadas aos responsáveis têm por fundamento o disposto no art. 57 da Lei 8.443/1992 e o art. 267 do RI/TCU, podendo ser valoradas em até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário.
40. Considerando esses dispositivos, as multas aplicadas, no caso concreto, foram aplicadas em percentual conservador, visando garantir a maior razoabilidade possível em face do valor do débito atualizado monetariamente.
41. Assim, dado que o valor devido atualizado monetariamente era na data da sessão no montante de R\$ 286.150.016,00, foi aplicada multa ao Sr. Orlando Santos Diniz e à Fecomércio/RJ no percentual de aproximadamente 1% desse valor (R\$ 3.000.000,00). Ao Sr. Marcelo José Salles de Almeida a multa aplicada correspondeu aproximadamente ao percentual de 0,5% do valor devido (R\$ 1.500.000,00).
42. Conclui-se, portanto, que o valor da multa aplicada se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RI/TCU e, conseqüentemente, está em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.
43. Inobstante esses esclarecimentos, destaco a firme a jurisprudência desta Casa no sentido de que não configura omissão apta ao provimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que a dosimetria da sanção é orientada por juízo discricionário de valor acerca da gravidade das irregularidades verificadas

no caso concreto, tendo como limites apenas aqueles fixados legal e regimentalmente (arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92 e art. 268, I a VIII, do Regimento Interno do Tribunal)<sup>10</sup>.

\*\*\*

44. Uma vez que o acórdão 1297/2022-TCU-1ª Câmara não contém os alegados vícios de omissão, impõe-se a rejeição de ambos os embargos de declaração acima examinados.

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

TCU, Sala das Sessões, em 28 de junho de 2022.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

---

<sup>10</sup> *Vide*, por exemplo, acórdão 2037/2016-TCU-2ª Câmara (relatora ministra Ana Arraes), acórdão 174/2018-TCU-Plenário (relator ministro Augusto Nardes), acórdão 1308/2019-TCU-2ª Câmara (relator ministro-substituto Marcos Bemquerer) e acórdão 865/2020-TCU-Plenário (relator ministro-substituto Augusto Sherman).