

VOTO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Orlando Santos Diniz, ex-presidente do Conselho Regional do Sesc/RJ, em face do Acórdão 5.881/2023-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira, pelo qual o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito – solidariamente com a entidade sindical Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) – e aplicação de multa.

2. A Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada em virtude de prejuízo aos cofres do Sesc/RJ causado pela falta de participação da Fecomércio/RJ nas despesas relativas à taxa de condomínio do edifício onde então funcionavam as sedes de ambos (peças 3 a 8) durante o período de vigência do contrato de aluguel, de 7/8/2003 a 3/9/2012 (peças 13, 14, 15 e 26).

3. Devidamente citados no Tribunal, somente o ex-presidente apresentou alegações de defesa, enquanto a Fecomércio/RJ permaneceu silente (peças 80, 81 e 84), razão pela qual o processo prosseguiu à sua revelia, em atenção ao disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

4. Irresignado, Orlando Santos Diniz interpõe o presente recurso de reconsideração (peça 43).

II

5. Preliminarmente, ratifico o teor do despacho de admissibilidade, no sentido de conhecer do recurso de reconsideração, nos termos do art. 32 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285 do RITCU.

6. Foram invocadas as seguintes questões: a) em preliminar, ocorrência de prescrição; b) no mérito, b.1) falta de competência do TCU para apreciar as contas do Senac/RJ; b.2) ausência de responsabilidade do recorrente em virtude da natureza colegiada das decisões; e b.3) necessidade de caracterização de dolo como elemento essencial do ato de improbidade administrativa.

7. Quanto à preliminar, os votos das duas deliberações proferidas na presente TCE (Acórdão 5.881/2023-TCU-1ª Câmara e os embargos de declaração apreciados pelo Acórdão 10.401/2023-TCU-1ª Câmara) já procederam à análise da prescrição e concluíram não haver transcorrido o prazo quinquenal previsto nos arts. 4º e 5º da Resolução-TCU 344/2022, tampouco a ocorrência da prescrição intercorrente a que se refere o art. 8º do mesmo normativo, permanecendo hígdas tanto a pretensão sancionatória quanto a ressarcitória a cargo deste Tribunal (peça 32, p. 3, e peça 62).

8. No que tange à competência do TCU, a autonomia administrativa reconhecida aos serviços sociais autônomos não significa imunidade às ações de controle, sendo pacífico o entendimento de que são obrigadas a prestar contas ao TCU, conforme disposto no art. 5º, inciso V, da Lei 8.443/1992: “*art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange: V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social*”.

9. Ademais, a entidade em apreço gere recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais compulsórias e presta serviço de interesse público ou social. Nesse sentido, os acórdãos 10.119/2017-TCU-2ª Câmara, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e 873/2012-TCU-1ª Câmara, Ministro Valmir Campelo, e deste extraio o seguinte excerto:

“15. É pacífico o entendimento desta Corte de que os serviços sociais autônomos devem obedecer aos princípios da Administração Pública, principalmente pelo fato de arrecadarem e utilizarem recursos públicos, sob a forma de contribuições sociais, que têm natureza de tributos (Decisão nº 907/1997-TCU-Plenário).”

10. As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) mencionadas pelo responsável tratam apenas de deliberações em que se reconhece a competência da justiça estadual para julgar ações de que as referidas entidades são parte.

11. O argumento já havia sido combatido pelo voto condutor do Acórdão 10.401/2023-TCU-1ª Câmara, que julgou os embargos de declaração oposto pelo ora recorrente (peça 62, p. 2):

“os serviços sociais autônomos, a exemplo do Sesc/RJ, são entidades paraestatais que, embora não integrem a Administração Pública direta ou indireta, desempenham atividades de natureza pública no interesse da categoria que representam, gerem recursos provenientes de contribuições parafiscais e possuem privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público, estando submetidas, portanto, ao controle desta Corte.”

12. É inquestionável, portanto, a competência do Tribunal para apreciar as contas de serviços sociais autônomos, como o Sesc/RJ.

13. Relativamente ao argumento de não haver responsabilidade do recorrente em virtude da natureza colegiada das decisões, ainda que sua intenção tenha sido a de solicitar a inclusão dos demais dirigentes e conselheiros do Sesc/ARRJ, seu pleito não merece ser acolhido.

14. Como abordado na deliberação original, Orlando Santos Diniz foi o único signatário do distrato do contrato de locação com cláusula que dava mútua, plena, geral e irrestrita quitação à Fecomércio, não havendo participação de nenhum outro gestor no referido ato.

15. No Relatório de Auditoria Anual das Contas de 2011, a Controladoria-Geral da União questionou em 17/10/2012 a irregularidade referente ao pagamento de condomínio de responsabilidade da Fecomércio/RJ (TC 046.677/2012-7, peça 5, p. 161). Como então presidente do Conselho Regional da entidade, era esperado que o recorrente adotasse, imediatamente após os questionamentos, medidas para obter o ressarcimento frente ao pagamento indevido das despesas condominiais, uma vez que, consoante o art. 178, II, do Código Civil de 2002, o prazo decadencial de nulidade do negócio jurídico é de quatro anos (distrato), contados do dia da celebração, o que ocorreu em 2/9/2016.

16. Embora ocupasse a presidência daquela entidade sindical ao menos desde 7/8/2003, quando da assinatura do contrato de locação, o recorrente não chegou a adotar tempestivamente nenhuma medida para obter o ressarcimento dos valores, o que somente veio a ocorrer durante o período em que o Sesc/ARRJ sofreu intervenção e o responsável foi afastado, ocasião em que o interventor efetuou tratativas com vistas a sanar a irregularidade por meio de notificações extrajudiciais em 23/9/2014 e 2/2/2015 (TC 046.677/2012-7, peças 285 e 286).

17. O voto condutor do Acórdão 5.881/2023-TCU-1ª Câmara reforça ainda mais a responsabilidade do ora recorrente (peça 32, p. 2):

“em 14/5/2014, durante o período de cinco dias em que o Sr. Orlando Santos Diniz logrou, em sede de liminar concedida na justiça, ser reconduzido ao cargo de dirigente máximo do Sesc/RJ, celebrou contrato de comodato com a entidade sindical, atuando novamente como presidente das duas entidades, para que a Fecomércio/RJ pudesse usufruir do imóvel, sem ônus, pelo período de quatro anos (peça 8, pp. 276-280).”

18. Não há, portanto, nenhum elemento novo que conduza à necessidade de incluir outros gestores na presente TCE.

19. E, finalmente, no que tange à necessidade de caracterização de dolo como elemento essencial do ato de improbidade administrativa, como é amplamente conhecido, o TCU não é instância para análise dessa natureza de conduta, e por isso as regras da Lei 8.429/1992 não se aplicam ao controle aqui exercido.

20. Por elucidativo, transcrevo trecho do voto do Acórdão 8.651/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz:

“12. Em relação às demais alegações, é importante repisar que, no âmbito dos processos do Tribunal de Contas da União, 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, bem como eventual aferimento de vantagens financeiras (locupletamento). Ademais, não há amparo legal para condicionar o julgamento pela irregularidade de contas à ocorrência de ato de improbidade administrativa. Não há vinculação necessária entre a norma que tipifica as condutas irregularidades apuradas, a Lei Orgânica do TCU, com supostos atos de improbidade administrativa.” (grifei)

21. O mesmo entendimento foi consignado nos acórdãos de 2ª Câmara 5.850/2021 e 10.901/2021, ambos de relatoria do Ministro Augusto Nardes, bem como no Acórdão 5.297/2013-TCU-1ª Câmara, relator Ministro José Múcio, cujo excerto transcrevo:

“Não socorre ao responsável, portanto, a alegada ausência de dolo. Sua obrigação de ressarcir os cofres da entidade paraestatal emerge da constatação de vínculo causal entre sua atuação como agente público e a concretização do dano, sendo evidente a gravidade da conduta na irregularidade ora examinada.”

22. Diante disso, não é possível acolher o argumento apresentado.

Portanto, com base nesse conjunto argumentativo, acompanho a unidade técnica e o MPTCU, no sentido de conhecer do recurso interposto para, no mérito, negar-lhe provimento, e VOTO para que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de julho de 2024.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator