GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 003.800/2019-9 [Apensos: TC 015.174/2025-5, TC 015.169/2025-1, TC 015.221/2025-3, TC 015.180/2025-5]
Natureza(s): I Recurso de Revisão (Tomada de Contas Especial)
Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro
Responsáveis: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (42.591.099/0001-93); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20)
Representação legal: André Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro; José Roberto Borges Tenorio (56635/OAB-RJ), Aline Alves Ferreira (131694/OAB-RJ) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Guilherme Costa Marques (121.717/OAB-RJ), Patrícia Ribeiro Vieira (131.506/OAB-RJ) e outros, representando Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro - Oab/rj; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Raphaela Cunha Justo da Silva (94.117/OAB-RJ), Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Walmir Antonio Barroso (052839/OAB-RJ) e Marco Antonio de Almeida Rego (080493/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE DA DESPESA. AUSÊNCIA DE DESPROPORCIONALIDADE E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DECORRENTES DA IMPUTAÇÃO DO DÉBITO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro contra o Acórdão 1297/2022-TCU-1ª Câmara (Rel. Ministro Weder de Oliveira).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

2. Reproduzo, a seguir, o teor principal a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos - AudRecursos (peça 563), com ajuste de forma, a qual contou com a anuência corpo diretivo (peças 564 e 565) e concordância do Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 566).

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (peças 547-555) contra o Acórdão 1297/2022-TCU-1ª Câmara (peça 334, Rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 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
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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

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:

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	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
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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

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;

9.7. autorizar, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 26, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.8. autorizar, desde logo, nos termos dos arts. 219, II, do RI/TCU e 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.9 encaminhar cópia da deliberação ao (à) chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro em cumprimento ao disposto no § 3º do art. 16, da Lei 8.443/1992;

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, no dia seguinte ao de sua oficialização.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada por esta Corte de Contas, em desfavor da Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), de Marcelo José Salles de Almeida e de Orlando Santos Diniz, em razão da 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.

2.1. A presente TCE foi autuada em atendimento à determinação do item 1.9.1 do Acórdão 1392/2019-TCU-1ª Câmara, exarado no TC 020.456/2016-6, processo de representação acerca de indícios de irregularidades nas gestões da Administração Regional do Sesc no Estado do Rio de Janeiro (Sesc/ARRJ), da Administração Regional do Senac no Estado do Rio de Janeiro (Senac/ARRJ) e da Fecomércio/RJ (peças 2-3).

2.2. Os recursos transferidos à Fecomércio-RJ pelo Sesc-RJ e pelo SenacRJ 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).

2.3. Houve a citação:

a) da Fecomércio/RJ;

b) de Orlando Santos Diniz, na condição de presidente da Fecomércio/RJ no período a que se referem os débitos, de gestor (presidente do conselho regional) do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ e de signatário do termo de cooperação técnica datado de 1º/12/2015; e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

c) de Marcelo José Salles de Almeida, na condição de gestor (diretor regional interino) do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ e de signatário do termo de cooperação técnica datado de 1º/12/2015.

2.4. A citação objetivou a apresentação de alegações de defesa para as seguintes irregularidades cometidas (peça 6):

a) pela Fecomércio/RJ e por 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; e

b) por Orlando Santos Diniz e por 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.

2.5. Devidamente citados (peças 26-27, 29, 33-35) e após diversos pedidos de prorrogação de prazo solicitados por Fecomércio/RJ e por Marcelo José Salles de Almeida (peças 39-41, 43 e 49), todos deferidos (peças 45-46 e 51), a Fecomércio/RJ apresentou defesa e diversos documentos (peças 47-48, 50, 53-54, 56-308), totalizando mais de 128 mil páginas.

2.6. A partir da documentação apresentada, a então Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) observou haver documentos aparentemente repetidos e/ou sem relação direta com o deslinde deste feito, mas, como foram enviados a título de prestação de contas do Termo de Cooperação Técnica de 1/12/2015, propôs a realização de diligência junto ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ para que estes listassem todos os contratos firmados com os escritórios de advocacia cujos serviços foram custeados com os recursos do Termo de Cooperação Técnica, bem como emitissem análise técnica acerca do cumprimento do objeto e análise de sua execução financeira (peça 315).

2.7. Em despacho (peça 321), o relator do processo, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, indeferiu a proposta de medida saneadora, apontando, entre outros motivos, que os documentos que a unidade técnica pretendia obter foram encaminhados a este Tribunal, em 2/12/2016, em malotes lacrados (peça 159), os quais não poderiam ser examinados por este Tribunal por força de liminar concedida em mandado de segurança preventivo 35.172/DF (Rel. Min Ricardo Lewandowski).

2.8. Apesar disso, o relator entendeu inexistir óbice ao prosseguimento do feito, pois não havia dúvidas sobre o rol de responsáveis e a quantificação do débito, havendo elementos caracterizadores da omissão do dever de prestar contas e do nexo de causalidade entre a conduta dos responsáveis citados e o dano apurado. Assim, considerando que o processo já estava em condições de ser julgado, determinou a restituição dos autos à Secex-TCE para que elaborasse instrução sobre o mérito da TCE.

2.9. No mérito, a unidade propôs, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, julgar irregulares as contas de Marcelo José Salles de Almeida, de Orlando Santos Diniz e da Fecomércio/RJ, condenando-os em débito e aplicando-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peças 322-323 e 325).

2.10. O Tribunal acolheu a proposta formulada e prolatou o Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara (peça 334).

2.11. Contra a deliberação, Marcelo José Salles de Almeida e Fecomércio/RJ opuseram embargos de declaração (peças 340 e 361), os quais foram conhecidos e, no mérito, rejeitados por meio do Acórdão 3.582/2022-TCU-1ª Câmara (peça 369).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

2.12. Em seguida, Orlando Santos Diniz, Marcelo José Salles de Almeida e Fecomércio/RJ interpuseram recursos de reconsideração (peças 366, 372 e 394), que foram conhecidos e, no mérito, tiveram o provimento negado mediante o Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara (peça 421).

2.13. Depois, por ocasião do Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara, foram apreciados embargos de declaração opostos por Marcelo José Salles de Almeida e pela Fecomércio/RJ (peças 438 e 444) e o expediente denominado "recurso de reconsideração" apresentado por Orlando Santos Diniz (peça 442).

2.14. O expediente de Orlando Santos Diniz foi conhecido como mera petição, desprovida de elementos que merecessem nova manifestação desta Corte de Contas. Já os embargos de declaração apresentados pelos demais responsáveis foram conhecidos e, no mérito, parcialmente acolhidos para tornar insubsistente o subitem 9.5 do Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara, apenas em relação à multa aplicada à Fecomércio/RJ, e para dar ciência a Marcelo José Salles de Almeida dos esclarecimentos prestados no voto (peças 447-448).

2.15. Posteriormente, os embargos de declaração opostos pela Fecomércio/RJ contra o Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara foram rejeitados em sede do Acórdão 12.048/2023-TCU-1ª Câmara (peças 467 e 474).

2.16. Por fim, os expedientes apresentados por Orlando Santos Diniz às peças 508 e 522 foram recebidos como meras petições, com seguimento negado, conforme despachos de peças 514 e 530.

2.17. Neste momento, a Fecomércio/RJ insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, sem concessão de efeito suspensivo, nos termos do despacho de peça 562.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla se:

a) houve cerceamento de defesa e violação ao princípio da verdade material;

b) o débito deve ser afastado;

c) o Relatório de Auditoria da Alvares Duarte possui eficácia sobre a prova produzida;

d) a condenação pela integralidade do débito é desproporcional e gera enriquecimento sem causa.

4.2. A recorrente não se insurge contra o exame da prescrição, que concluiu por sua inocorrência consoante os critérios estabelecidos na Resolução TCU 344/2022, realizado no Acórdão 1989/2023-TCU-1ª Câmara, por ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração interpostos nestes autos (peças 421-423).

5. Do cerceamento de defesa

5.1. A recorrente defende que a decisão foi proferida em contexto de cerceamento de defesa estrutural e manifesta violação ao princípio da verdade material. Argumenta, em síntese, que (peça 547, p. 6-8):

a) o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, impõe o dever de o Tribunal de Contas examinar a documentação constante dos autos antes de proferir uma condenação. A Secex-TCE, em sua primeira manifestação (peça 315), reconheceu a complexidade da documentação e propôs diligências complementares para análise detalhada da prestação de contas. Contudo, o então Ministro Relator, por meio do despacho na peça 321, indeferiu a diligência e determinou o julgamento de mérito, fundamentando sua decisão na inacessibilidade de documentos (malotes lacrados) em razão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

da liminar concedida no MS 35.172/DF. Nas palavras do próprio Relator: "a liminar concedida (...) impede que este Tribunal examine a referida documentação". Em cumprimento a esse comando, a Secex-TCE elaborou a instrução na peça 322, propondo a condenação sem, contudo, ter realizado a análise individualizada da prestação de contas;

b) a decisão do STF no MS 35.172/DF, com trânsito em julgado em 2/9/2025, e a concessão parcial da ordem nos Embargos de Declaração, confirmaram que parte do conteúdo dos malotes (o conteúdo técnico-jurídico das comunicações advocatícias) estava, de fato, protegida pelo sigilo profissional e não poderia ser examinada pelo TCU. Este desfecho judicial, paradoxalmente, reforça de forma contundente o argumento de cerceamento de defesa: a Fecomércio/RJ foi condenada por não provar a regularidade de algo que, pelo próprio entendimento da Suprema Corte, não poderia ser integralmente provado por meios documentais acessíveis ao Tribunal de Contas;

c) tal cenário revela uma contradição insanável na qual o TCU condenou sem o exame da prova essencial, ou o fez com base em uma prova que a própria Fecomércio/RJ estava legalmente impedida de produzir em sua completude, devido ao sigilo profissional assegurado. A rejeição em bloco de 128 mil páginas de documentos, sem indicação específica das inconsistências ou das razões pelas quais cada documento seria impertinente, configura, por si só, clara violação ao princípio da verdade material. O Tribunal de Contas da União, ao examinar as contas, deve necessariamente apreciar a documentação constante dos autos, conforme consolidado em sua própria jurisprudência (Acórdão 2.594/2009-TCU-Plenário);

d) houve violação ao princípio da motivação das decisões administrativas (artigo 50 da Lei 9.784/1999 e artigo 93, IX, da Constituição Federal), pois a mudança de posicionamento da unidade técnica não decorreu de reanálise técnica autônoma, mas de um comando superior condicionado pela inacessibilidade documental. A unidade técnica foi compelida a abandonar sua proposta inicial de diligência não porque houvesse novos elementos probatórios, mas porque o relator determinou o julgamento de mérito - ainda que ciente da impossibilidade de examinar a prova essencial;

e) adicionalmente, a condenação sem análise individualizada dos documentos apresentados afronta os artigos 21 e 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), que exigem que as autoridades públicas considerem as circunstâncias práticas que impediram a ação do agente e as consequências práticas da decisão ao impor sanções. A situação encontrada pela nova gestão da Fecomércio/RJ - documentos apreendidos pela Justiça Federal, ex-presidente preso e afastado, ausência de transição administrativa - são exatamente as circunstâncias que a LINDB tutela como limitadoras da responsabilidade.

Análise:

5.2. O indeferimento das diligências não se limitou ao argumento de que o Tribunal estava impedido de examinar documentos em malotes lacrados.

5.3. Em despacho (peça 321, p. 8-9), o relator apontou que a obrigação de prestar contas é da Fecomércio/RJ, a qual teve a oportunidade de apresentar a prestação de contas em sede dos autos do processo de representação (TC 020.456/2016-6) e, novamente, ao encaminhar as alegações de defesa nestes autos. 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, concluiu que não caberia a este Tribunal promover medidas saneadoras adicionais visando à obtenção das prestações de contas que deveriam, obrigatoriamente, ter sido apresentadas ao Sesc/ARRJ e ao Senac/ARRJ desde a vigência do termo de cooperação.

5.4. Após o indeferimento da diligência, a unidade técnica verificou o conteúdo das peças apresentadas pela Fecomércio/RJ em forma de tabela e observou que a apresentação desorganizada de documentos nos autos não pode ser considerada prestação de contas. Em razão disso, os responsáveis e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

a recorrente não lograram afastar a irregularidade de omissão no dever de prestar contas (peça 322, p. 13, 16-17):

> 30. No entanto, deve-se ressaltar que, de fato, a documentação enumerada na tabela constante do item 9 desta instrução não pode ser considerada como prestação de contas apta a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos discutidos nestes autos. Por conseguinte, não restou infirmada a omissão original no dever de prestar contas.
>
> 31. Por oportuno, deve-se salientar que uma prestação de contas não pode ser considerada unicamente como um somatório de documentação comprobatória e de confrontações estanques e incompletas dos gastos efetuados com as ações supostamente desenvolvidas, mas, outrossim, como um arcabouço de circularizações múltiplas que deve ostentar coerência recíproca entre os elementos probatórios (documentação comprobatória das despesas e a pertinência destas com o objeto do ajuste que as autorizou, recibos, documentos fiscais, extratos bancários etc.) e com os seus próprios elementos informativos e organizativos (relação de pagamentos, beneficiários, relação de bens produzidos, dentre outros), sob pena de subversão irremediável de sua integridade e de sua aptidão para evidenciar a correta aplicação dos recursos e a execução regular do objeto do ajuste sob escrutínio do tomador de contas.
>
> 32. Destarte, se existem incongruências ou lacunas informativas relacionadas aos documentos comprobatórios colacionados pelos gestores e enviados a este Tribunal supostamente a título de prestação de contas, não se pode atestar que os gestores dos recursos se desincumbiram a contento de seu dever de demonstrar, integralmente, na forma da regulamentação pertinente, a boa e regular gestão dos valores que a eles foram confiados. Então, é forçoso concluir que a gestão dos recursos objeto destes autos está totalmente maculada.
>
> 33. Neste diapasão, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que compete ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados (Acórdãos 974/2018 -Plenário (Relator: Bruno Dantas), 511/2018 - Plenário (Relator: Aroldo Cedraz), 3875/2018 -Primeira Câmara (Relator: Vital Do Rêgo), 1983/2018 - Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas), 1294/2018 - Primeira Câmara (Relator: Bruno Dantas), 3200/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 2512/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 2384/2018 - Segunda Câmara (Relator: José Múcio Monteiro), 2014/2018 - Segunda Câmara (Relator: Aroldo Cedraz), 901/2018 - Segunda Câmara (Relator: José Múcio Monteiro), entre outros). Neste caso concreto, é evidente que os responsáveis arrolados no polo passivo desta tomada de contas especial não se desincumbiram deste ônus.

5.5. Logo, a conclusão pela permanência da omissão no dever de prestar contas decorreu da inaptidão do conjunto documental em cumprir sua finalidade, e não da ausência de exame dos documentos.

5.6. Feitas essas considerações, a alegação de que houve cerceamento de defesa e ausência de análise individualizada dos documentos busca, em verdade, impor ao TCU o ônus de identificar, filtrar e organizar os documentos e elaborar a prestação de contas do termo de cooperação técnica, o que cabe primordialmente à recorrente.

5.7. A tese recursal parte da premissa equivocada de que o princípio da verdade material imporia ao Tribunal o dever de promover sucessivas diligências ou de reconstruir, por iniciativa própria, a contabilidade e a execução financeira do ajuste a partir de um elevado volume de documentos apresentados sem a organização necessária. O princípio da verdade material não afasta os deveres legais e constitucionais atribuídos aos gestores dos recursos públicos, tampouco lhes desincumbe do ônus de suprir as deficiências na suposta prestação de contas. A busca da verdade material deve ser harmonizada com o dever de os responsáveis demonstrarem a regularidade na gestão dos recursos.

5.8. Não se verifica afronta ao princípio da motivação. O despacho de peça 321 explicitou as razões pelas quais a diligência foi indeferida, destacando não apenas a existência da controvérsia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

judicial relativa aos malotes lacrados, mas também a circunstância de que a recorrente já havia tido oportunidades suficientes para apresentar as prestações de contas exigidas. De igual modo, a instrução subsequente e a decisão condenatória consignaram as razões de fato e de direito que justificaram a responsabilização dos recorrentes, evidenciando o percurso lógico adotado para concluir pela subsistência da omissão no dever de prestar contas.

5.9. A recorrente alega que o TCU a condenou com base em prova que estava legalmente impedida de produzir em sua completude, devido ao sigilo profissional assegurado no MS 35.172/DF.

5.10. O argumento não merece prosperar.

5.11. O julgamento dos embargos de declaração apresentados no MS 35.172/DF reiterou que "não há que se opor reserva de jurisdição como óbice absoluto à fiscalização exercida pela Corte de Contas, cuja finalidade se resume a analisar a legalidade da despesa e a regularidade da aplicação das verbas públicas", nos termos do voto do relator, Min. Flávio Dino (peça 549, p. 3-4).

5.12. Nesse julgamento, o relator dos embargos esclareceu que (peça 549, p. 7-9):

> No contexto do presente caso, a fiscalização do TCU limita-se aos aspectos formais e financeiros dos contratos celebrados com tais recursos, sem adentrar no mérito técnico ou estratégico da atuação advocatícia.
>
> Nesse ponto, é importante ressaltar — a fim de que não subsista qualquer dúvida interpretativa — os exatos contornos da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas da União.
>
> A Corte de Contas **não detém autorização** para requisitar, abrir ou examinar o conteúdo de peças processuais sigilosas, pareceres, relatórios de atividades ou memorandos internos de natureza técnico-jurídica produzidos pelos patronos ou por seus escritórios, **tampouco para exigir a exibição do contrato de honorários. Esses documentos são amparados pelo sigilo profissional (art. 7º, II e XIX, da Lei 8.906/1994 e art. 133 da Constituição), cuja preservação permanece íntegra, salvo ordem judicial.**
>
> A fiscalização, contudo, **deve alcançar os elementos estritamente financeiros que demonstrem:**
>
> > (i) que as contribuições parafiscais repassadas ao Sistema "S" foram, **de fato**, destinadas à contratação de serviços advocatícios, com identificação do **período de execução do contrato**, do **valor global pago** e da **alocação orçamentária correspondente**, além de notas fiscais, recibos ou comprovantes de pagamento que permitam aferir a legalidade, economicidade e legitimidade da aplicação dos valores arrecadados;
> >
> > (ii) a indicação dos processos judiciais ou administrativos em que a entidade foi patrocinada pelos advogados contratados (número dos autos, instância e Tribunal respectivo), sem que isso implique acesso ao conteúdo sigiloso dos pareceres ou das peças técnicas;
> >
> > (iii) que existe correlação objetiva entre a despesa realizada e as **finalidades estatutárias das entidades**, a fim de aferir se a contratação visou à defesa ou promoção de interesses vinculados às finalidades institucionais que justificam as contribuições parafiscais.
>
> Portanto, **o exame do TCU restringe-se à verificação de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da despesa realizada pela entidade do Sistema "S", vedada qualquer incursão no mérito da estratégia processual, na escolha dos argumentos jurídicos ou na avaliação da conduta profissional do advogado, aspectos que permanecem resguardados pela confidencialidade inerente à relação advogado-cliente.**
>
> Esse equilíbrio entre a transparência sobre a destinação de verbas públicas, de um lado, e a tutela do sigilo profissional, de outro, garante que a limitação do direito fundamental à intimidade seja proporcional, necessária e estritamente relacionada com o interesse público de controle externo da Administração. (destaques da decisão original)

5.13. A partir dessa decisão, extrai-se que o fato de o TCU estar impedido de exigir os contratos de honorários e outros documentos relacionados à "confidencialidade inerente à relação advogado-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

cliente" não cria obstáculo para que a recorrente preste contas da aplicação dos recursos com base nos elementos estritamente financeiros indicados pelo relator.

5.14. Não devem ser acolhidas as alegações de afronta aos arts. 21 e 22 da LINDB. As circunstâncias apontadas pela recorrente, tais como mudança de gestão, ausência de transição administrativa e investigações criminais, podem ser consideradas como elementos contextuais relevantes, mas não têm o condão de afastar o dever constitucional de prestar contas nem de elidir a necessidade de comprovação da correta aplicação dos recursos públicos. Quanto à alegação de apreensão de documentos pela Justiça Federal, a recorrente não esclarece nem apresenta evidências concretas do modo como tal evento a impede de prestar contas.

5.15. Dessa forma, não se verifica qualquer cerceamento de defesa. A recorrente teve sucessivas oportunidades para demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos e exerceu o contraditório por meio de defesa, embargos de declaração e recursos. A manutenção da condenação decorreu não da limitação imposta pelo sigilo profissional reconhecido no MS 35.172/DF, mas da persistente ausência de prestação de contas apta a demonstrar, de forma organizada, completa e verificável, a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade.

5.16. Do exposto, rejeitam-se os argumentos apresentados.

6. **Do débito**

6.1. A recorrente defende que a imputação do débito ignora o princípio da intranscendência subjetiva das sanções e a distinção entre a conduta pessoal de seus ex-dirigentes e a responsabilidade da pessoa jurídica. Argumenta que (peça 547, p. 8-10):

a) a condenação solidária da Fecomércio/RJ fundamentou-se na Súmula-TCU 286, segundo a qual a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário. Contudo, essa Súmula pressupõe que a pessoa jurídica seja efetivamente "destinatária" dos recursos e que seus "administradores" tenham praticado atos lesivos — hipóteses que diferem substancialmente do caso concreto;

b) a Fecomércio/RJ não era mera destinatária de recursos, mas sim entidade repassadora que geriu os recursos para benefício conjunto das três entidades do sistema (Fecomércio/RJ, Sesc/ARRJ e Senac/ARRJ). Os atos que geraram a omissão na prestação de contas foram praticados exclusivamente pelo ex-presidente Orlando Santos Diniz, que celebrava contratos em papel sem o timbre da Federação, agia em nome próprio e foi posteriormente preso pela Operação Jabuti. A atual gestão, empossada em 26/2/2018, é completamente distinta daquela que praticou os atos irregulares;

c) a decisão judicial que excluiu a Fecomércio/RJ do polo passivo da Ação Civil Pública por improbidade ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Processo nº 0333742-71.2019.8.19.0001) é a prova mais contundente de que a responsabilidade é pessoal dos ex-gestores, não institucional. O MPRJ após análise dos mesmos fatos que embasaram a condenação do TCU, chegou à conclusão oposta: as condutas eram pessoais, não institucionais. Essa divergência entre a conclusão do TCU e a do MPRJ, a favor da Fecomércio/RJ, é um argumento de coerência sistêmica que não pode ser ignorado. Este é um forte indicativo de que a Fecomércio/RJ não agiu com dolo institucional ou culpa grave, sendo ela própria vítima da má-gestão de seus antigos dirigentes;

d) o Parecer dos Professores Doutores Nilton Cesar Flores e Luiz Augusto do Couto Chagas (peça 553), cujos fundamentos fáticos, jurídicos e doutrinários são integralmente aqui adotados, aborda com profundidade a questão, ancorando-se na Súmula 615 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e em precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), como o ACO 1.612, que afirmam que as sanções não podem ultrapassar a dimensão pessoal do infrator;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

e) cumpre ressaltar, ainda, que a crítica do TCU quanto à "duplicidade" e "desorganização" dos documentos apresentados desconsidera as peculiaridades da atividade advocatícia em causas complexas. Conforme demonstrado no Parecer dos Professores Doutores Nilton Cesar Flores e Luiz Augusto do Couto Chagas, é comum que escritórios se associem para atuar em demandas complexas, gerando documentos que aparentemente se sobrepõem, mas que, na realidade, registram esforços complementares e especializados. O Provimento nº 169/2015 do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) reconhece essa prática como legítima. Portanto, a aparente redundância documental não constitui evidência de irregularidade, mas sim característica natural da atividade jurídica especializada;

f) o Acórdão nº 1.297/2022-TCU-1ª Câmara fundamentou a condenação na "prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico" e afirmou que a omissão no dever de prestar contas "configura ato doloso de improbidade administrativa". Ocorre que, com a superveniência da Lei nº 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa passou a exigir dolo para a configuração de qualquer ato ímprobo. O Tema 1.199 do STF (ARE 843.989), com trânsito em julgado em 16/02/2023 (posterior, portanto, ao Acórdão nº 1.297/2022), fixou a retroatividade da norma mais benéfica em matéria de improbidade para processos sem condenação transitada em julgado. Diante da exclusão da Fecomércio/RJ da ACP pelo MPRJ, e da ausência de demonstração de dolo institucional da Federação nos autos, a fundamentação do TCU referente à improbidade administrativa resta esvaziada.

Análise:

6.2. Não prospera o argumento de que a Súmula-TCU 286 não se aplicaria ao caso e que a omissão no dever de prestar contas recairia exclusivamente sobre seu ex-presidente.

6.3. A Súmula-TCU 286 dispõe que “a pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos”.

6.4. A criação da súmula foi motivada, no âmbito deste Tribunal, quando da prolação do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman), que resolveu incidente de uniformização de jurisprudência ao firmar o seguinte entendimento quanto à responsabilização das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública:

> 9.2.1. na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre ambos a responsabilidade solidária pelo dano;

6.5. Segundo o voto condutor proferido no Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, o dever de prestar contas e de ressarcir eventual dano ao erário recai sobre a pessoa jurídica que celebra a avença com o poder público federal e sobre seu dirigente, na condição de gestores:

> 7. O Ministério Público, cujo parecer está reproduzido no relatório que antecede este voto, após proceder a um minucioso exame jurídico do assunto, à luz das normas que regem a matéria, especialmente, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal/88, conclui, sucintamente, que “na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público federal com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre eles a responsabilidade solidária pelo dano ao Erário”.
>
> 8. De início, manifesto minha concordância com as conclusões do MP/TCU, cujos fundamentos incorporo ao meu voto, com a finalidade de apresentar a este Tribunal a uniformização do entendimento quanto à identificação das pessoas que devem responder por danos ao erário ocorridos na aplicação de transferências voluntárias de recursos federais a entidades privadas, com vistas à consecução de uma finalidade pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

> 9. A tese sustentada pelo representante do MP/TCU é de que **a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal**, objetivando alcançar uma finalidade pública, **assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção *iuris tantum* de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.**
>
> 10. Da mesma forma, a responsabilidade da pessoa física, na condição de dirigente de entidades privadas, encontra amparo nos citados artigos 70 e 71 da CF, visto que, de fato, a pessoa natural é quem determina a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos; por isso, a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recai sobre ela também, por meio de prestação de contas. (destaques acrescidos)

6.6. As alegações de que as sanções não podem ultrapassar a dimensão pessoal do infrator e de que não agiu com culpa grave ou dolo não lhe retiram o dever de ressarcir o dano em solidariedade com os demais responsáveis.

6.7. A própria recorrente reconhece que não foi mera destinatária, mas gestora dos recursos, condição que atrai para si a observância ao dever de prestar contas e de demonstrar a regular aplicação dos recursos prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

6.8. A respeito disso, a jurisprudência desta Corte dispõe que a falta de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos traz a presunção de dano ao erário (Acórdão 1189/2008-Primeira Câmara, Rel. Min. Valmir Campelo; Decisão 225/2000-2ª Câmara, Rel. Min. Adylson Motta).

6.9. A recorrente parece confundir a responsabilidade patrimonial decorrente da gestão de recursos públicos com a imposição de sanções de natureza punitiva. O princípio da intranscendência das sanções impede que penalidades sejam transferidas a terceiros estranhos à prática da infração, mas não afasta a responsabilidade patrimonial da própria pessoa jurídica que assumiu a condição de gestora dos recursos públicos e que figura como titular da relação jurídica estabelecida com as entidades repassadoras. Por outro lado, o princípio invocado permite o afastamento da sanção de multa à recorrente, o que já ocorreu em sede de embargos de declaração (peças 447-448).

6.10. No caso, a condenação ao ressarcimento não decorre de fato imputado exclusivamente a terceiro estranho à Fecomércio/RJ, mas da circunstância de que a própria entidade, atuando por meio de seu representante legal, recebeu e geriu os recursos sujeitos ao dever de prestar contas. Quando a recorrente, por meio de seu ex-presidente, que agiu com culpa grave, deixou de comprovar a "boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas" (peça 336, p. 19-20), atraiu para si o dever solidário de ressarcir o débito conforme o entendimento da Súmula-TCU 286.

6.11. A questão de ter havido alteração posterior na gestão diretiva da Fecomércio/RJ não extingue obrigações anteriormente assumidas pela pessoa jurídica nem rompe a continuidade da sua personalidade jurídica. Em verdade, os dirigentes sucessores, ao assumirem o comando da entidade, devem dar continuidade às evenças anteriormente firmadas em nome dela, com vistas ao seu regular desfecho. Admitir a tese recursal significaria reconhecer que toda mudança de administração seria apta a afastar a responsabilidade da entidade pela prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos, solução incompatível com a continuidade institucional e com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

6.12. Portanto, a recorrente, pessoa jurídica que celebrou o Termo de Cooperação Técnica de 1º/12/2015, não deve ter a responsabilidade afastada por eventuais trocas de presidência, pois isso não lhe retira a condição de gestora.

6.13. A sentença proferida na ação de improbidade administrativa (peça 548, p. 5-6) se refere às irregularidades tratadas no TC 014.798/2017-4, conforme peça apresentada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (peça 548, p. 1-4). O TC 014.798/2017-4 versou sobre o Instrumento Particular de Transação firmado entre o Sesc/RJ e a Fecomércio/RJ em 4/12/2015. Logo, a sentença judicial se refere a fatos distintos destes autos.

6.14. Ainda que o processo judicial se referisse ao objeto desta TCE, é preciso lembrar que a independência entre as instâncias permite que uma mesma conduta seja valorada de forma diversa, em ações de natureza penal, civil e administrativa. A ação por improbidade administrativa, de natureza civil, não vincula o juízo de valor formado na seara administrativa (Acórdão 344/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

6.15. Além disso, o julgamento pela irregularidade das contas da responsável com condenação ao ressarcimento do dano independe de ter havido ou não a prática de ato de improbidade administrativa em decorrência da gestão de recursos públicos, uma vez que a jurisdição do TCU é exercida de forma independente e autônoma à persecução eventualmente realizada pelo Ministério Público com base na Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, conforme o Acórdão 1045/2022-Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, e o Acórdão 746/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro.

6.16. O ressarcimento de valores determinado pelo TCU possui fundamento próprio, derivado dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. Trata-se de matéria distinta da caracterização de ato de improbidade administrativa, razão pela qual invocar a Lei de Improbidade Administrativa, sua alteração dada pela Lei 14.230/2021 e o Tema 1.199 do STF não interfere na responsabilização patrimonial em exame.

6.17. O Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara em nenhum momento afirmou que a omissão no dever de prestar contas "configura ato doloso de improbidade administrativa". O suporte jurídico da deliberação assentou-se na omissão do dever de prestar contas e na ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, fundamentos que subsistem independentemente da questão da improbidade administrativa. A afirmação alegada pela recorrente constou do relatório do Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara (peça 423, p. 13), que negou provimento aos recursos de reconsideração interpostos nestes autos, deixando os fundamentos da decisão condenatória original inalterados.

6.18. O TCU não questionou a possibilidade de atuação conjunta de escritórios de advocacia nem a produção de documentos relacionados a atividades complementares. O motivo da condenação foi a inaptidão documental em elidir a omissão no dever de prestar contas.

6.19. Do exposto, rejeitam-se os argumentos apresentados.

7. Do relatório de auditoria

7.1. A recorrente alega que o Relatório de Auditoria da Alvares Duarte, datado de fevereiro de 2022, apresenta análise “contrato por contrato, escritório por escritório, dos 34 escritórios de advocacia contratados”. Embora o relatório tenha sido elaborado e protocolado antes da prolação do Acórdão nº 1.297/2022, não foi devidamente apreciado por esta Corte de Contas. Foi rejeitado em bloco, sob a alegação genérica de "documentos esparsos" e sem análise pormenorizada de seu conteúdo material. A rejeição genérica de uma prestação de contas estruturada, sem indicação precisa das razões pelas quais cada documento seria inadequado, viola o princípio da verdade material e configura, em si mesma, vício processual que afeta a validade da condenação (peça 547, p. 4-5 e 14).

Análise:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

7.2. O Relatório de Auditoria da Alvares Duarte (peça 550) foi apresentado à peça 410, p. 125-315, e considerado por ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração no Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara. Nos termos do voto condutor (peça 422, p. 2-3):

> Os recorrentes não apresentam documentos capazes de comprovar a regular aplicação dos recursos repassados pelo Sesc/ARRJ e pelo Senac/ARRJ à Fecomércio/RJ.
>
> Estando os autos em meu Gabinete, as entidades atravessaram as peças 410-414 como elementos adicionais de defesa. Em suma, os documentos se referem à: a) prestação de contas validada pela auditoria externa do Sesc/ARRJ que trata da revisão da prestação de contas da Fecomércio/RJ respaldada pelo relatório de auditoria da Alvares Duarte Sociedade Individual de Advocacia; e b) prestação de contas validada pela auditoria externa da Fecomércio/RJ composta por relatório de auditoria elaborado pelo escritório Alvares Duarte Sociedade Individual de Advocacia.
>
> O relatório elaborado pela Alvares Duarte Sociedade Individual de Advocacia consolida o resultado da análise da prestação de contas relativa ao rateio de despesas incorridas com pagamentos de honorários advocatícios dos contratos firmados em decorrência do Termo de Cooperação Técnica de 1/12/2015.
>
> Trata-se de uma atualização dos relatórios elaborados pela mesma empresa nos exercícios de 2018 e 2019, que já integram os autos (peças 48, 60 e 61). Contudo, tais relatórios não foram admitidos pelo Tribunal como demonstração do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas, da efetiva execução dos serviços e do atendimento às finalidades institucionais do Sesc/ARRJ e do Senac/ARRJ.
>
> Não bastasse, o relatório atualizado encontra-se desacompanhado de papéis de auditoria organizados de forma coerente e lógica. Ante a ausência de elementos capazes de demonstrar a regularidade na aplicação dos recursos repassados à Fecomércio/RJ, permanecem hígidos os fundamentos da condenação.

7.3. Conforme apontado no voto, o referido relatório está desacompanhado dos papéis de trabalho.

7.4. A recorrente teve a oportunidade de apresentá-los junto a este recurso de revisão ou de identificar e apontar nos autos a localização de todos os documentos da despesa associados a cada uma das tabelas de pagamento no Relatório de Auditoria da Alvares Duarte, as quais se limitaram a indicar a data de pagamento, o valor pago e o percentual rateado pelos partícipes e o valor da nota fiscal, sem identificá-la.

7.5. Ausentes esses documentos, o relatório carece de elementos concretos capazes de dar suporte às suas conclusões e à demonstração do nexo da despesa. Nesse caso, o relatório se equipara à declaração de terceiros, que, segundo a jurisprudência pacífica deste Tribunal, possui baixo valor probatório, pois faz prova apenas da existência da declaração, mas não do fato declarado, competindo ao interessado demonstrar a veracidade do alegado (Acórdão 2834/2015-Segunda Câmara, rel. Min. Augusto Nardes).

7.6. Cabe lembrar que o objeto do termo de cooperação técnica não se limitou à realização de despesas com serviços advocatícios.

7.7. O ajuste foi celebrado entre o Senac/ARRJ, o Sesc/ARRJ e a Fecomércio/RJ para regular a interação administrativa e operacional com rateio de despesas na forma de gestão integrada com a unificação das áreas comuns e, assim, promover o alinhamento das ações institucionais, reduzir custos, ampliar os recursos disponíveis a serem aplicados nas áreas finalísticas, além de estabelecer as responsabilidades assumidas conjuntamente entre essas entidades que compõem o "Sistema Comércio RJ" (peça 313).

7.8. No bojo da representação no TC 020.456/2016-6, ao discorrer sobre os fundamentos que culminaram na instauração da presente tomada de contas especial (peça 3), a unidade técnica assinalou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

que R$ 152.113.127,98 teriam sido destinados para pagamento de despesas com serviços advocatícios, em um período de apenas seis meses, e R$ 48.183.139,63, para o custeio de outras despesas, de modo que as justificativas pertinentes a essas aplicações de recursos, entre outras, deveriam ter sido devidamente comprovadas em sede de prestação de contas do ajuste.

7.9. Não se pode olvidar, ainda, que a efetiva demonstração do cumprimento do critério de rateio estabelecido a partir do percentual de contribuições compulsórias vertido por cada entidade também seria objeto de comprovação em sede de prestação de contas.

7.10. Ante o exposto, o relatório apresentado não tem o condão de comprovar a regular aplicação dos recursos, devendo-se rejeitar o argumento apresentado.

8. **Da desproporcionalidade**

8.1. A recorrente alega desproporcionalidade no valor do débito e ocorrência de enriquecimento ilícito, conforme os seguintes argumentos (peça 547, p. 5, 10-12):

a) os Relatórios de Auditoria da AMS Contabilidade e Auditoria (novembro de 2022), referentes ao Sesc/RJ e ao Senac/RJ, são documentos inegavelmente novos e supervenientes ao julgamento de mérito. Elaborados por empresa independente (AMS Contabilidade e Auditoria), a pedido das próprias entidades credoras e com metodologia reconhecida (ISRS 4400 e NBC TSC 4400), eles quantificam as irregularidades em valores substancialmente inferiores ao débito total imputado, demonstrando que a maior parte dos recursos foi regularmente aplicada;

b) a comparação entre o débito imputado e as irregularidades efetivamente quantificadas pelos auditores independentes demonstra a desproporção flagrante: i) débito total imputado pelo TCU (valor histórico): R$ 211.660.662,71 (soma dos repasses do Sesc/ARRJ e Senac/ARRJ); ii) irregularidades identificadas pelo Relatório AMS/Senac (valor histórico): R$ 2.523.537,66; iii) irregularidades identificadas pelo Relatório AMS/Sesc (valor histórico): R$ 20.882.202,83;

c) as irregularidades efetivamente identificadas e quantificadas pelos auditores independentes da AMS representam uma ínfima fração do débito total originalmente imputado pelo TCU, correspondendo a aproximadamente 11% do valor global considerado na imputação. Em outras palavras, os próprios auditores das entidades credoras atestam que a vasta maioria dos recursos (cerca de 89% do débito total originalmente imputado) teve sua aplicação regularmente comprovada ou, ao menos, não foi identificada como irregular em seus detalhados exames;

d) o Acórdão TCU 1.615/2012-Plenário, que admite que a apresentação extemporânea de documentos elide o débito quando comprovada a regularidade da aplicação dos recursos, é precedente que sustenta a tese de que a comprovação posterior da aplicação regular dos recursos é suficiente para afastar o débito. No presente caso, a Fecomércio/RJ apresentou essa comprovação, ainda que tardiamente, por meio dos relatórios de auditoria contratados pelas próprias entidades credoras;

e) se os próprios relatórios das entidades credoras atestam que a maior parte dos serviços advocatícios foi efetivamente prestada e que as irregularidades se concentram em valores específicos e reduzidos, a condenação pela integralidade dos repasses implica um claro e inaceitável enriquecimento sem causa do Sesc/RJ e do Senac/RJ. As entidades beneficiaram-se dos serviços prestados e, com a condenação integral, receberiam de volta valores por serviços que de fato usufruíram, o que viola o artigo 884 do Código Civil, aplicável por analogia;

f) merece destaque, ainda, a assimetria reconhecida pelo próprio TCU no Acórdão nº 4.410/2023-TCU-1ª Câmara. Ao anular a multa aplicada à Fecomércio/RJ, o Tribunal reconheceu a dificuldade de individualizar a gravidade da conduta da pessoa jurídica, diferenciando-a da conduta pessoal de seus ex-gestores. Essa mesma dificuldade de individualização que afastou a multa deveria, com ainda maior razão, afastar ou reduzir significativamente o débito imputado à Federação. Se o TCU reconheceu que não é possível medir adequadamente a culpa institucional para fins de aplicação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

de sanção pecuniária (multa), não é lógica e nem coerente que a mesma pessoa jurídica seja condenada pela integralidade de um débito que, hoje, supera R$ 396 milhões, evidenciando um flagrante contradição interna da própria Corte. A coerência interna da decisão exige que a exclusão da solidariedade acompanhe a anulação da multa;

g) a tese central do TCU de que "documentos esparsos (...) não equivalem à prestação de contas apta a demonstrar o nexo de causalidade" resta mitigada pelos relatórios da AMS e Alvares Duarte (2022), que demonstram, de forma organizada e técnica, o nexo causal e a regularidade da maior parte das despesas. A manutenção da condenação integral, sem a devida análise individualizada e quantificação do real prejuízo, afronta o princípio da proporcionalidade e a razoabilidade.

Análise:

8.2. Os Relatórios de Auditoria da AMS Contabilidade e Auditoria (peças 551-552) não devem ser considerados documentos novos. Eles já foram apresentados às peças 410 (p. 9-123) e 414, e mencionados no Voto condutor do Acórdão 1.989/2023- TCU-1ª Câmara, como "a) prestação de contas validada pela auditoria externa do Sesc/ARRJ que trata da revisão da prestação de contas da Fecomércio/RJ respaldada pelo relatório de auditoria da Alvares Duarte Sociedade Individual de Advocacia" (peça 422, p. 2).

8.3. O conteúdo desses dois relatórios reproduz, com poucos ajustes, as mesmas análises e tabelas constantes do Relatório de Auditoria da Alvares Duarte (peça 550), sem, contudo, abarcar todos os escritórios de advocacia examinados neste último.

8.4. Assim como foi o caso do Relatório de Auditoria da Alvares Duarte, os relatórios da AMS Contabilidade e Auditoria estão desacompanhados dos papéis de trabalho, sendo incapazes de demonstrar o nexo da despesa na aplicação dos recursos geridos.

8.5. Portanto, os Relatórios de Auditoria da AMS Contabilidade e Auditoria e da Alvares Duarte não têm o condão, por si sós, de atestar as despesas com serviços advocatícios.

8.6. O afastamento da multa aplicada à recorrente não tem o condão de elidir o débito. Conforme mencionado no tópico anterior, a imposição de ressarcimento não se confunde com a sanção de multa, de natureza pessoal. Ainda que fosse hipótese de aplicação de multa, a modalidade prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 é uma faculdade conferida ao TCU de aplicar sanção pecuniária proporcional ao valor do dano, sendo logicamente falsa a premissa inversa de que o valor do dano deveria ser proporcional à multa.

8.7. Nessa linha, o débito aplicado não é desproporcional. Também não se pode concluir pela ocorrência de enriquecimento sem causa do Sesc/RJ e do Senac/RJ, uma vez que a recorrente não logrou comprovar a regularidade na aplicação dos recursos ante a omissão no dever de prestar contas.

8.8. Logo, rejeitam-se os argumentos apresentados.

CONCLUSÃO

9. Do exame, é possível concluir que:

a) não houve cerceamento de defesa e violação ao princípio da verdade material. A recorrente teve sucessivas oportunidades para demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos e exerceu o contraditório por meio de defesa, embargos de declaração e recursos. A manutenção da condenação decorreu não da limitação imposta pelo sigilo profissional reconhecido no MS 35.172/DF, mas da persistente ausência de prestação de contas apta a demonstrar, de forma organizada, completa e verificável, a boa e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade;

b) a responsabilidade de ressarcir o dano não deve ser afastada da recorrente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

c) o relatório de auditoria apresentado já foi apreciado nos autos e está desacompanhado de papéis de trabalho, estando incapaz de comprovar o nexo da despesa;

d) o débito aplicado não é desproporcional. Não se pode concluir pela ocorrência de enriquecimento sem causa, uma vez que a recorrente não logrou comprovar a regularidade na aplicação dos recursos ante a omissão no dever de prestar contas.

9.1. Desse modo, propõe-se a negativa de provimento ao recurso de revisão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, III e 35, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar a recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

3. Transcrevo a seguir o parecer concordante do Ministério Público junto ao TCU.

"Trata-se de recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) contra o Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que julgou irregulares as contas da recorrente, de Marcelo José Salles de Almeida e de Orlando Santos Diniz, condenando-os solidariamente ao recolhimento de débito, decorrente de tomada de contas especial instaurada em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados pelo Sesc/ARRJ e pelo Senac/ARRJ à Fecomércio/RJ, no âmbito do Termo de Cooperação Técnica firmado em 1º/12/2015 para rateio de despesas comuns entre as três entidades, notadamente com serviços advocatícios.

A Fecomércio/RJ já havia apresentado embargos de declaração e interposto recurso de reconsideração, rejeitados no mérito, tendo o Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara tornado insubsistente apenas o item relativo à multa a ela aplicada, sendo mantida a condenação em débito.

No presente recurso de revisão, a recorrente não se insurge quanto à prescrição, já afastada no Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara à luz da Resolução-TCU 344/2022, restringindo sua irresignação a quatro pontos: (i) cerceamento de defesa e violação ao princípio da verdade material; (ii) afastamento do débito por ausência de responsabilidade institucional da Federação; (iii) eficácia probatória do Relatório de Auditoria da Alvares Duarte e dos relatórios da AMS Contabilidade e Auditoria; e (iv) desproporcionalidade da condenação integral e enriquecimento sem causa das entidades credoras.

Manifesto minha concordância com a instrução da AudRecursos, que rejeita de forma bem fundamentada a integralidade dos argumentos recursais.

No que se refere ao cerceamento de defesa, a recorrente sustenta que a impossibilidade de acesso ao conteúdo de malotes lacrados, em decorrência da liminar deferida no MS 35.172/DF, obstou o exame adequado do volumoso acervo documental juntado aos autos, e que o desfecho daquele mandado de segurança, ao reconhecer proteção pelo sigilo profissional sobre parcela das comunicações entre a Federação e seus advogados, demonstraria a impossibilidade de a entidade comprovar a regularidade da aplicação dos recursos.

Entendo que não assiste razão à recorrente. Nos próprios autos do MS 35.172/DF, o Ministro Relator daquela ação deixou claro que o controle exercido pelo TCU sobre verbas do Sistema S destinadas a honorários advocatícios prescinde de qualquer incursão em material protegido pelo sigilo profissional, restringindo-se a aspectos contábeis, financeiros e orçamentários passíveis de comprovação por meios documentais comuns, como notas fiscais, recibos e extratos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

Nada nesse desenho impedia que a Fecomércio/RJ organizasse sua prestação de contas a partir de registros financeiros de sua própria gestão, independentemente de qualquer documento sob sigilo. A causa da rejeição da documentação juntada aos autos não foi a recusa em examiná-la, mas sua reconhecida desorganização e a comprovada ausência de correlação lógica entre os elementos apresentados que pudesse configurar os documentos em prestação de contas. Ressalto que esse ônus, segundo entendimento já consolidado desta Corte, é do próprio gestor.

Quanto à pretensão de exclusão do débito, a recorrente evoca o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, argumentando que as irregularidades foram obra exclusiva de seu ex-presidente e que a gestão atual, alheia àquele contexto, não poderia ser chamada a responder pelo débito.

Também entendo que esse argumento não merece prosperar. A Súmula-TCU 286 atribui exatamente à entidade privada, e não apenas a seus dirigentes, a responsabilidade solidária pelo dano decorrente da má aplicação de repasses federais, entendimento construído sobre a premissa de que, ao aceitar recursos públicos para a consecução de finalidade de interesse coletivo, a própria pessoa jurídica passa a se responsabilizar pelo dever de comprovar sua boa aplicação.

Essa obrigação nasce e permanece vinculada à entidade, sendo irrelevante, para esse efeito, quem ocupava a presidência à época dos fatos ou a ocupa atualmente. Se assim não fosse, bastaria trocar a diretoria de uma federação para desobrigá-la de justificar o emprego de verbas públicas já ingressadas em seu patrimônio, o que esvaziaria por completo o comando constitucional do dever de prestar contas.

Outro argumento apresentado pela recorrente diz respeito aos relatórios elaborados pela Alvares Duarte e pela AMS Contabilidade e Auditoria, que, em seu entendimento, não foram analisados de forma suficiente e adequada.

Contudo, entendo que não merece acolhimento tal pretensão recursal. Conforme se verifica nos autos, tais relatórios foram sim objeto de exame por ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração, não se qualificando como prova nova apta a instruir o presente recurso de revisão. Além disso, vale destacar que sua utilidade probatória é limitada pela falta dos papéis de trabalho relacionados às conclusões neles expostas. Em minha visão, sem esse lastro, as tabelas e valores apresentados equivalem, do ponto de vista da força probatória, a afirmações insuficientes para comprovar o nexo entre os valores repassados e as despesas efetivamente incorridas, essencial para que houvesse a devida prestação de contas exigida.

Por fim, entendo que não procede a alegação de desproporcionalidade da condenação nem a suposta configuração de enriquecimento sem causa em favor das entidades credoras. O débito corresponde à integralidade dos valores cuja regular destinação não restou comprovada, e sua extensão não guarda qualquer vínculo de proporcionalidade com o valor da multa eventualmente aplicável e afastada em sede de outros recursos. É sabido que o débito e a multa são figuras de natureza diversa, pois o ressarcimento tem caráter reparatório, bastando a ausência de comprovação da boa aplicação dos recursos para sua incidência, enquanto a sanção envolve análise específica sobre a gravidade da conduta do agente. A dificuldade de individualizar essa gravidade em relação à pessoa jurídica, que motivou o afastamento da multa nos embargos de declaração, não tem qualquer repercussão sobre o débito em discussão.

Diante do exposto, manifesto minha concordância com a proposta de encaminhamento da AudRecursos, no sentido de que o recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro seja conhecido e, no mérito, tenha seu provimento negado."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219582.

VOTO

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) contra o Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

2. Na origem, os autos cuidam de tomada de contas especial instaurada em desfavor da Fecomércio/RJ, de Marcelo José Salles de Almeida e de Orlando Santos Diniz em razão da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos recebidos pela Federação no âmbito do Termo de Cooperação Técnica firmado em 1º/12/2015, com vigência até 30/11/2017, entre a Fecomércio/RJ, o Senac/ARRJ e o Sesc/ARRJ, destinado ao rateio de despesas compartilhadas entre as três entidades, inclusive despesas com serviços advocatícios.

3. Conforme registrado nos autos, os recursos transferidos à Fecomércio/RJ alcançaram R$ 163.148.841,01 provenientes do Sesc/ARRJ e R$ 48.536.122,70 oriundos do Senac/ARRJ, totalizando aproximadamente R$ 211,7 milhões.

4. O processo foi apreciado inicialmente por meio do Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara, que julgou irregulares as contas e condenou solidariamente a Fecomércio/RJ, Orlando Santos Diniz e Marcelo José Salles de Almeida ao ressarcimento dos valores apurados, aplicando-lhes, ainda, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

5. Contra essa deliberação foram opostos embargos de declaração por Marcelo José Salles de Almeida e pela Fecomércio/RJ, os quais foram rejeitados por intermédio do Acórdão 3.582/2022-TCU-1ª Câmara.

6. Na sequência, Orlando Santos Diniz, Marcelo José Salles de Almeida e Fecomércio/RJ interpuseram recursos de reconsideração, apreciados sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que, por meio do Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara, conheceu dos recursos para, no mérito, negar-lhes provimento.

7. Posteriormente, Marcelo José Salles de Almeida e a Fecomércio/RJ opuseram embargos de declaração contra o Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara. Tais aclaratórios foram parcialmente acolhidos pelo Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara exclusivamente para tornar insubsistente a multa aplicada à Fecomércio/RJ, permanecendo inalteradas as demais conclusões da deliberação embargada, inclusive a imputação de débito.

8. Em seguida, a Fecomércio/RJ opôs novos embargos de declaração contra o Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara, rejeitados pelo Acórdão 12.048/2023-TCU-1ª Câmara.

9. Exaurida a via recursal ordinária, a Fecomércio/RJ interpôs o presente recurso de revisão com fundamento nos incisos II e III do art. 35 da Lei 8.443/1992.

10. Antes de ingressar no exame das razões recursais, reputo oportuno rememorar o contexto que deu origem à presente tomada de contas especial.

11. Conforme consignado no Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara, a tomada de contas especial revelou que a documentação apresentada pelos responsáveis não permitia comprovar adequadamente a aplicação dos recursos transferidos pelo Sesc/ARRJ e pelo Senac/ARRJ à Fecomércio/RJ. A instrução dos autos evidenciou a inexistência de prestação de contas capaz de estabelecer, de forma organizada, completa e verificável, o nexo entre os valores repassados e os dispêndios realizados pela Federação.

12. Embora a instrução processual tenha examinado despesas relacionadas à contratação de escritórios de advocacia, consultorias jurídicas e outros serviços especializados, o fundamento

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219596.

determinante da condenação não residiu na mera celebração desses contratos ou na eventual prestação dos serviços contratados.

13. O ponto central da deliberação consistiu na constatação de que a documentação apresentada não permitia demonstrar, de forma organizada, rastreável e verificável, a correta aplicação dos recursos transferidos à Fecomércio/RJ.

14. Em outras palavras, a condenação decorreu da impossibilidade de estabelecimento de nexo seguro entre os recursos recebidos e os gastos realizados, inviabilizando a comprovação da boa e regular aplicação dos valores administrados.

15. Essa compreensão foi reiterada ao longo das sucessivas fases recursais dos presentes autos.

16. Em exame de admissibilidade, a AudRecursos manifestou-se pelo não conhecimento do recurso. Todavia, por despacho de peça 562, entendi presentes os requisitos para admissão do apelo.

17. Preliminarmente, ratifico o conhecimento do recurso realizado naquele despacho, ante o preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992.

18. Superada a admissibilidade, a AudRecursos concluiu pelo conhecimento do recurso e, no mérito, propõe a negativa de provimento.

19. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, acompanhou integralmente a proposta da unidade técnica.

20. Feito o breve relato da matéria, declaro minha concordância com as conclusões e encaminhamentos uniformes da AudRecursos e do Ministério Público, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que seguem.

21. Registro, inicialmente, que a recorrente não renova a discussão referente à prescrição, já apreciada e afastada por esta Corte no Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara.

22. Chama atenção que parcela relevante das razões recursais procura deslocar a controvérsia para aspectos relacionados à regularidade das contratações, à efetiva prestação de determinados serviços advocatícios, à responsabilização da atual gestão da entidade e à proporcionalidade do débito.

23. Tais argumentos, contudo, não enfrentam o fundamento determinante das deliberações anteriormente proferidas por esta Corte: a ausência de prestação de contas apta a demonstrar a correta aplicação dos recursos transferidos à Fecomércio/RJ.

24. Tampouco prospera a alegação de que documentos relevantes teriam deixado de ser apreciados. Conforme demonstrado pela AudRecursos, parcela significativa dos elementos probatórios invocados pela recorrente, inclusive os relatórios produzidos pela Alvares Duarte Auditores Independentes, pela AMS Contabilidade e Auditoria, já havia sido submetida ao exame do Tribunal por ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração apreciados no Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara, enquanto os demais, embora analisados, não se revelaram aptos a suprir as deficiências identificadas na prestação de contas. O que se observa é mero inconformismo da recorrente com a valoração conferida às provas já apreciadas, e não a demonstração de efetiva omissão na análise do acervo documental produzido.

25. No tocante ao alegado cerceamento de defesa, sustenta a recorrente que a impossibilidade de acesso ao conteúdo dos malotes lacrados, decorrente do Mandado de Segurança 35.172/DF, teria obstado a adequada demonstração da regularidade das despesas examinadas.

26. A alegação não merece acolhimento.

27. Convém recordar que o MS 35.172/DF, impetrado pela OAB/RJ perante o Supremo Tribunal Federal, não teve por objeto afastar o dever de prestação de contas da Fecomércio/RJ nem restringir o controle externo exercido pelo TCU sobre a aplicação dos recursos transferidos pelo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219596.

Sesc/RJ e pelo Senac/RJ. A controvérsia judicial limitou-se à proteção de documentos submetidos ao sigilo profissional inerente à relação advogado-cliente, especialmente contratos de honorários, pareceres, relatórios e demais documentos de natureza técnico-jurídica.

28. Ao apreciar os recursos de reconsideração interpostos nestes autos, o Ministro Walton Alencar Rodrigues registrou expressamente que os contratos advocatícios não constituíam o objeto da análise desta Corte, cingindo-se a fiscalização à verificação da correta aplicação dos recursos repassados pelo Sesc/RJ e pelo Senac/RJ. Assentou, por essa razão, que a discussão travada no âmbito do MS 35.172/DF não produzia reflexos sobre as contas em exame.

29. Também não procede a afirmação de que a condenação teria decorrido da impossibilidade de acesso aos documentos constantes dos malotes lacrados. Conforme demonstrado pela AudRecursos, o indeferimento das diligências inicialmente propostas pela unidade técnica não se fundamentou exclusivamente na existência da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal. O relator do processo consignou, ainda, que incumbia à própria Fecomércio/RJ apresentar prestação de contas apta a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, obrigação que já poderia ter sido cumprida tanto no processo de representação quanto nesta tomada de contas especial.

30. Não há a alegada contradição apontada pela recorrente. A vedação de acesso a determinados documentos protegidos pelo sigilo profissional não impedia a demonstração da regular aplicação dos recursos mediante elementos contábeis, financeiros e orçamentários cuja apresentação permaneceu possível e exigível durante toda a instrução processual.

31. Após examinar o conjunto documental apresentado, a unidade técnica concluiu que os documentos juntados aos autos, embora volumosos, não constituíam prestação de contas apta a demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos. Conforme registrado na instrução de mérito, a documentação apresentada carecia de organização, coerência interna e correlação verificável entre os recursos recebidos e os dispêndios realizados. A manutenção da irregularidade decorreu, portanto, da persistência da omissão no dever de prestar contas, e não da impossibilidade de acesso a documentos protegidos por sigilo profissional.

32. Também não procede a alegação de que a documentação apresentada teria sido rejeitada de forma genérica ou sem motivação adequada. As decisões proferidas nestes autos explicitaram, de forma sucessiva e fundamentada, que os documentos apresentados não eram suficientes para demonstrar o nexo entre os recursos transferidos e os dispêndios realizados, nem permitiam comprovar a correta aplicação dos valores submetidos ao controle desta Corte.

33. Também não procede a alegação de que a condenação teria resultado de mera mudança de posicionamento da unidade técnica em decorrência do despacho do relator que indeferiu a realização de diligências adicionais. Conforme demonstrado pela AudRecursos, a decisão condenatória não decorreu da impossibilidade de acesso aos documentos constantes dos malotes lacrados nem de orientação externa à análise técnica, mas da conclusão de que o conjunto documental apresentado não constituía prestação de contas apta a demonstrar a correta aplicação dos recursos transferidos. A permanência da irregularidade derivou da insuficiência material da documentação reunida, da inexistência de correlação verificável entre os recursos recebidos e os dispêndios realizados e da manutenção da omissão no dever de prestar contas, fundamentos que foram explicitamente desenvolvidos na instrução de mérito e nas deliberações subsequentes.

34. Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal assentou que o controle exercido pelo TCU não exige incursão em informações protegidas pelo sigilo profissional, sendo plenamente possível a fiscalização dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais dos dispêndios realizados. A decisão judicial invocada pela recorrente não suprimiu nem limitou o dever de comprovação da correta aplicação dos recursos públicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219596.

35. Pelas mesmas razões, não há fundamento para determinar o retorno dos autos à unidade técnica para reabertura da instrução processual ou realização de novas diligências. A recorrente exerceu amplamente o contraditório e a ampla defesa ao longo da primeira instrução de mérito, dos embargos de declaração, dos recursos de reconsideração e do presente recurso de revisão, não havendo demonstração de lacuna probatória cuja complementação seja necessária para a adequada formação do convencimento desta Corte.

36. Também não prosperam as alegações fundadas nos arts. 21 e 22 da LINDB. Mudança de gestão, dificuldades administrativas e investigações envolvendo antigos dirigentes constituem circunstâncias contextuais relevantes, mas não afastam o dever constitucional de prestar contas nem dispensam a comprovação da correta aplicação dos recursos públicos.

37. Tampouco a alegada boa-fé da atual administração da entidade possui aptidão para afastar o débito apurado. Ainda que se admita o esforço empreendido pela gestão sucessora na tentativa de reorganização documental e de reconstrução dos registros relativos ao ajuste, tal circunstância não supre a necessidade de comprovação da correta aplicação dos recursos transferidos nem afasta a responsabilidade patrimonial da pessoa jurídica pelos valores recebidos e administrados.

38. A recorrente sustenta ainda que os atos questionados teriam sido praticados exclusivamente por antigos dirigentes, especialmente Orlando Santos Diniz, não podendo a atual gestão da Fecomércio/RJ responder pelos débitos apurados. Também nesse ponto não assiste razão à recorrente.

39. A obrigação de prestar contas decorre da própria condição da Fecomércio/RJ como beneficiária e administradora dos recursos transferidos, incidindo diretamente o dever previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, segundo o qual deve prestar contas toda pessoa física ou jurídica que administre recursos públicos.

40. A Súmula-TCU 286 estabelece que pessoas jurídicas de direito privado destinatárias de recursos públicos respondem solidariamente pelos danos decorrentes de sua aplicação irregular. A circunstância de a recorrente sustentar que atuava como gestora dos recursos, e não como mera destinatária passiva dos repasses, não afasta sua responsabilização. Ao contrário, reforça a incidência do dever constitucional de prestar contas e a obrigação de demonstrar a correta aplicação dos valores que esteve encarregada de administrar. A responsabilidade patrimonial da entidade não se confunde com a responsabilidade pessoal de seus dirigentes. A alteração posterior da direção da entidade não extingue obrigações anteriormente assumidas nem rompe a continuidade de sua personalidade jurídica.

41. Essa distinção foi expressamente reconhecida pelo Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara, que afastou a multa aplicada à Fecomércio/RJ em razão da impossibilidade de individualização da gravidade da conduta da pessoa jurídica, sem afastar sua responsabilidade patrimonial. O referido acórdão manteve integralmente a condenação da entidade ao ressarcimento dos valores apurados, reconhecendo que a exclusão da sanção não interfere na obrigação de recomposição do dano decorrente da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos.

42. Não identifico, portanto, qualquer elemento novo capaz de justificar a revisão desse entendimento.

43. Tampouco vislumbro eficácia modificativa nos relatórios produzidos pela Alvares Duarte Auditores Independentes e pela AMS Contabilidade e Auditoria. Como bem demonstrado pela unidade técnica, tais documentos já foram objeto de exame em etapas anteriores do processo e não possuem aptidão para infirmar as conclusões alcançadas por esta Corte. Ademais, permanecem desacompanhados dos respectivos papéis de trabalho, circunstância que reduz significativamente sua força probatória. Sem esse suporte técnico, as conclusões neles consignadas não são suficientes para comprovar os fatos que pretendem demonstrar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219596.

44. Também não socorre à recorrente a invocação do Acórdão 1.615/2012-TCU-Plenário, pois a aplicação daquele entendimento pressupõe demonstração idônea da regular aplicação dos recursos, circunstância que não se verifica nestes autos.

45. Cumpre registrar, ainda, que o objeto do Termo de Cooperação Técnica não se limitava às despesas com serviços advocatícios, abrangendo o rateio de diversas despesas comuns das entidades partícipes. Dessa forma, ainda que se admitisse integralmente a validade das conclusões constantes dos relatórios apresentados, elas não seriam suficientes, por si sós, para suprir as lacunas identificadas na prestação de contas do ajuste considerado em sua integralidade. Não se trata, portanto, de condenação decorrente da mera existência de irregularidades pontuais, mas da persistência da ausência de comprovação da correta aplicação dos recursos transferidos.

46. Também não prospera a alegação de desproporcionalidade da condenação nem a suposta ocorrência de enriquecimento sem causa. O débito decorre da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito do Termo de Cooperação Técnica e não da simples glosa de despesas individualmente consideradas irregulares. A multa possui natureza sancionatória e depende da análise da conduta dos responsáveis. Trata-se, portanto, de institutos de natureza diversa. Assim, a circunstância que levou ao afastamento da multa aplicada à Fecomércio/RJ não interfere na subsistência do débito nem tem o condão de afastar a obrigação de ressarcimento decorrente da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos.

47. Por fim, a recorrente invoca decisão judicial proferida em ação de improbidade administrativa. A alegação igualmente não merece acolhimento. Em primeiro lugar, a decisão mencionada refere-se a contexto fático distinto daquele examinado nesta tomada de contas especial, relacionado a apuração diversa desenvolvida em outro processo de controle. Ademais, vigora o princípio da independência das instâncias, segundo o qual as responsabilidades administrativa, civil e judicial possuem fundamentos próprios e podem conduzir a conclusões distintas.

48. Pelas mesmas razões, também não prosperam as conclusões constantes do parecer jurídico apresentado pela recorrente. Embora respeitáveis, as manifestações doutrinárias produzidas em favor de uma das partes não possuem aptidão para afastar os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram a deliberação recorrida, nem substituem a comprovação documental da correta aplicação dos recursos exigida dos responsáveis. Ademais, as referências à Súmula 615 do Superior Tribunal de Justiça e aos precedentes do Supremo Tribunal Federal invocados pela recorrente não afastam a responsabilidade patrimonial da pessoa jurídica que recebeu e geriu recursos públicos submetidos ao dever constitucional de prestação de contas, matéria disciplinada pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e pela jurisprudência consolidada desta Corte.

49. Também não procede a invocação da Lei 14.230/2021 e do Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal. O presente processo não se fundamenta na caracterização de ato de improbidade administrativa nem na imposição de sanções fundadas na Lei 8.429/1992, mas na omissão do dever de prestar contas e na ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, circunstâncias que atraem consequências próprias no âmbito do controle externo exercido por esta Corte.

50. A responsabilização patrimonial determinada por esta Corte decorre do dever constitucional de prestar contas e da ausência de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos, matéria que não se confunde com a caracterização de ato de improbidade administrativa. O Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara não se fundamentou na prática de improbidade, mas na omissão do dever de prestar contas e na ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, razão pela qual a decisão judicial invocada não possui aptidão para desconstituir os fundamentos das deliberações anteriormente proferidas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219596.

51. Após a inclusão do processo na pauta da sessão de 28/10/2026, a recorrente apresentou a petição constante da peça 568, intitulada "requerimento de chamamento do feito à ordem", por meio da qual requereu, em síntese, (i) a retirada do processo de pauta; (ii) vista e acesso integral da peça 410; (iii) o reconhecimento de que os autos não estariam aptos para julgamento; (iv) a restituição do processo à AudRecursos para realização de instrução complementar; e (v) a fixação, pelo relator, de diretrizes e quesitos destinados a orientar a nova análise técnica dos documentos e relatórios apresentados pela recorrente.

52. Não vislumbro, contudo, elementos aptos a alterar as conclusões anteriormente expostas. Conforme já consignado neste voto, os relatórios produzidos pela Alvares Duarte Auditores Independentes, pela AMS Contabilidade e Auditoria e os demais documentos correlatos foram objeto de exame por ocasião do julgamento dos recursos de reconsideração apreciados no Acórdão 1.989/2023-TCU-1ª Câmara e novamente analisados pela AudRecursos na presente fase processual. A discordância da recorrente quanto à valoração conferida a tais elementos não equivale à demonstração de ausência de exame ou de omissão por parte desta Corte.

53. Também não procede a alegação de que a instrução de mérito teria deixado de observar o despacho à peça 562. Ao contrário, a unidade técnica apreciou especificamente os documentos, relatórios e decisões supervenientes invocados pela recorrente e concluiu, de forma fundamentada, que tais elementos não possuíam eficácia suficiente para afastar a conclusão central dos autos quanto à ausência de prestação de contas apta a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Fecomércio/RJ.

54. Também não procedem os pedidos de retirada do processo de pauta, restituição dos autos à AudRecursos para complementação da instrução ou formulação de novos quesitos técnicos, formulados na peça 568. Quanto à alegação de restrição ao contraditório em razão da peça 410, registro que o acesso ao referido documento foi disponibilizado aos advogados regularmente constituídos nos autos, afastando-se, assim, qualquer prejuízo ao exercício da ampla defesa. De todo modo, os relatórios e documentos constantes da peça 410 já haviam sido objeto de análise por esta Corte e pela AudRecursos, circunstância que afasta não apenas a alegação de ausência de contraditório, mas também a premissa de que o processo não estaria apto para julgamento por falta de exame da documentação invocada pela recorrente.

55. Examinadas as razões recursais e os documentos constantes dos autos, verifico que não foram demonstrados fatos ou circunstâncias capazes de afastar os fundamentos que embasaram as deliberações anteriormente proferidas por esta Corte. Permanece sem comprovação adequada a boa e regular aplicação dos recursos transferidos à Fecomércio/RJ, circunstância que sustentou o julgamento pela irregularidade das contas e a imputação de débito aos responsáveis, conclusões sucessivamente confirmadas por este Tribunal ao longo das diversas fases processuais dos presentes autos.

56. Assim, em consonância com a AudRecursos e com o Ministério Público junto ao TCU, voto por conhecer do recurso de revisão para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo hígidas as conclusões remanescentes do Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara, observada a alteração promovida pelo Acórdão 4.410/2023-TCU-1ª Câmara quanto à multa aplicada à Fecomércio/RJ.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de outubro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219596.

ACÓRDÃO Nº 2938/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.800/2019-9.
1.1. Apensos: 015.174/2025-5; 015.169/2025-1; 015.221/2025-3; 015.180/2025-5.
2. Grupo I - Classe de Assunto I - Recurso de revisão (Tomada de Contas Especial).
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
3.1. Responsáveis: Federação do Comercio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (42.591.099/0001-93); Marcelo José Salles de Almeida (738.146.287-72); Orlando Santos Diniz (793.078.767-20).
3.2. Recorrente: Federação do Comercio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (42.591.099/0001-93).
4. Órgãos/Entidades: Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: André Luis Santos Meira (25.297/OAB-DF), representando Federação do Comercio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro; Jose Roberto Borges Tenorio (56635/OAB-RJ), Aline Alves Ferreira (131694/OAB-RJ) e outros, representando Administração Regional do Senac No Estado do Rio de Janeiro; Guilherme Costa Marques (121.717/OAB-RJ), Patrícia Ribeiro Vieira (131.506/OAB-RJ) e outros, representando Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro - OAB/RJ; Marta de Castro Meireles (130.114/OAB-RJ) e Ivan Ribeiro dos Santos Nazareth (121.685/OAB-RJ), representando Marcelo José Salles de Almeida; Raphaela Cunha Justo da Silva (94.117/OAB-RJ), Anderson Prezia Franco (59.780/OAB-DF) e outros, representando Administração Regional do Sesc No Estado do Rio de Janeiro; Walmir Antonio Barroso (052839/OAB-RJ) e Marco Antonio de Almeida Rego (080493/OAB-RJ), representando Orlando Santos Diniz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ) contra o Acórdão 1.297/2022-TCU-1ª Câmara;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão interposto pela Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro (Fecomércio/RJ), com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente e aos demais interessados destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata n° 43/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 28/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2938-43/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219583.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Antonio Anastasia (Relator), Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81219583.