TC 015.561/2008-5

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Diretório Regional do Partido dos Trabalhadores em Tocantins (PT/TO).

Recorrente: José Santana Neto (CPF 303.199.861-87).

Advogados: Elisângela Mesquita Sousa, OAB/TO 2.250 e Wylkyson Gomes de Sousa, OAB/TO 2.838 (procuração à peça 14).

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Julgamento pela irregularidade das contas. Condenação em débito. Aplicação de multa. Omissão no dever de prestar contas. Recurso de Revisão. Conhecimento. Elementos suficientes para afastar o débito e a multa proporcional e insuficientes para alterar o juízo quanto à irregularidade das contas. Provimento parcial.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto por José Santana Neto (CPF 303.199.861-87) contra o Acórdão 7251/2012–TCU–1ª Câmara.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 19):

> 9.1. com fundamento nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração e **negar-lhe provimento**;
>
> 9.2. não conhecer do documento constante da peça 16, uma vez que não foi observado o disposto no art. 160, §§ 1º e 2º, c/c o art. 156, § 2º, do Regimento Interno/TCU;
>
> 9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao recorrente e ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado de Tocantins. [Destacou-se].

1.2. Referido recurso de reconsideração foi interposto contra o Acórdão 5678/2009-TCU-1ª Câmara, cujo teor é o seguinte (sessão de 6/10/2009):

> 9.1 **julgar irregulares** as presentes **contas** e, com fulcro nos artigos 1º, inciso I, **16, inciso III, alínea "c"**, 19, caput, 23, inciso III, alínea "a", todos da **Lei nº 8.443/92**, em **débito**, **solidariamente**, os responsáveis **José Santana Neto** - CPF 303.199.861-87, ex-presidente, e **Bráulio Alves** - CPF 280.726.935-49), ex-tesoureiro do Diretório do Partido dos Trabalhadores em Tocantins, condenando-os ao pagamento das quantias originais abaixo relacionadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, seu recolhimento aos cofres do Fundo Partidário, atualizadas monetariamente e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

acrescidas dos encargos legais, calculados a contar das datas indicadas, até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor Histórico (R$)	Data de Ocorrência
3.307,81	06/05/2003
8.000,83	03/06/2003
8.000,65	30/06/2003
8.000,65	29/07/2003
8.001,20	02/09/2003
8.001,81	29/09/2003
8.003,21	03/11/2003
8.003,21	04/12/2003
8.001,81	23/12/2003

9.2 **aplicar** aos mencionados responsáveis a **multa** a que se refere o **art. 57** da **Lei nº 8.443/92**, no **valor individual** de **R$ 7.000,00** (sete mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendidas as notificações;

9.4 encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e voto condutores, ao MPF/Procuradoria da República no Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei nº 8.443/92, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis; e

9.5 arquivar os autos. [Destacou-se].

HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial (TCE) foi instaurada pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) em razão de os responsáveis **não haverem comprovado** a regular aplicação de recursos recebidos do Fundo Partidário, no exercício de 2003, totalizando **R$ 67.321,18** em valores da época. Os responsáveis arrolados no processo são **José Santana Neto**, ex-presidente do Diretório Regional do Partido dos Trabalhadores (PT/TO), ora recorrente, e **Bráulio Alves**, ex-tesoureiro da referida entidade, este último já falecido (peça 1, p. 150).

2.1. Foram constatadas irregularidades na prestação de contas do PT/TO pelo TRE. As contas foram prestadas de forma intempestiva (2/6/2005, quando o prazo final era 30/4/2004). Ainda assim, incompletas. Ante este cenário, o TRE/TO reprovou as contas por meio do Acórdão 4.166/2007 (peça 1, p. 2-11 e p. 82-86).

2.2. Também no âmbito do TCU, os responsáveis não juntaram elementos capazes de demonstrar a utilização dos recursos recebidos na finalidade prevista pela legislação específica e, assim, afastar o débito imputado. Daí decorreu a condenação em débito, solidariamente com o Sr. Bráulio Alves, a aplicação de multa proporcional ao valor devido e o julgamento pela irregularidade das contas, tudo com base no artigo 16, inciso III, alínea "c", c/c art. 57, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 5678/2009-1ª Câmara).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

2.3. Ante o falecimento do Senhor Bráulio Alves (CPF 280.726.935-49), ocorrido entre sua regular citação e a prolação de referido acórdão, o TCU reviu de ofício a decisão, de forma e excluir a multa que lhe havia sido aplicada (Acórdão 7833/2010-1ª Câmara).

2.4. Posteriormente, o ora recorrente interpôs Recurso de Reconsideração contra o mancionado Acórdão 5.678/2009-1ª Câmara. O TCU negou-lhe provimento por meio do Acórdão 7251/2012-1ª Câmara. Esta última decisão é o alvo imediato da impugnação formulada por meio do presente recurso de revisão.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 94, ratificado pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro, sem atribuição de efeitos suspensivos (peça 97).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

i) há razão para elidir ou diminuir o valor do débito apontado e afastar ou diminuir o valor da multa proporcional imputada;

ii) há razão para alterar o julgamento pela irregularidade das contas.

5. Do valor do débito apurado e da multa proporcional dele derivado

5.1. O recorrente sustenta a regularidade da aplicação dos recursos por ele geridos, o que faz com apoio nos seguintes argumentos (peças 91 e 92).

a) perícia judicial, produzida no âmbito de ação de improbidade administrativa, atestaria a regularidade das contas e ausência de desvio de recursos do fundo partidário, no exercício de 2003 (peça 91, p. 17-27);

b) deveriam ser observados os princípios da razoabilidade na apreciação pelo TCU, em razão de não terem ocorrido desvios ou dano ao erário (peça 91, p. 27-31);

<u>Análise</u>

5.2. A documentação trazida pelo recorrente é robusta o bastante para elidir completamente o débito que lhe fora atribuído.

5.3. O débito apontado por meio dos acórdãos proferidos nestes autos fundou-se na incompletude de documentos à época apresentados para demonstrar a devida correlação entre as despesas (saídas) e as receitas públicas (entradas) oriundas do fundo partidário (acórdãos 5678/2009 e 7251/2012, ambos da 1ª Câmara do TCU). Veja-se o teor do voto que conduziu o Acórdão recorrido (Rel. Min. Ana Arraes):

> [...]
>
> 8. Ademais, observou-se que o recorrente já havia **juntado** ao processo, na fase instrutória, **vários documentos** (relatório da empresa Controller – Consultoria & Assessoria, prestação de contas do exercício de 2003 e peças correlatas, livros Diário e Caixa, extratos bancários, demonstrativos contábeis e razão dos lançamentos), que, no entanto, **não foram capazes de comprovar** a boa e regular aplicação dos recursos.
>
> 9. A despeito de a Resolução TSE 19.768/1996 prever que os partidos políticos (art. 3º, inciso II e § 1º, alínea "c") devem manter, além da escrituração contábil da movimentação financeira ocorrida, a documentação fiscal exigida legalmente que comprove a entrada e a saída de recursos ou de bens recebidos e aplicados, **não foi possível correlacionar os documentos**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

> **apresentados com os débitos na conta corrente 14.760-5**, sendo que o Tribunal Regional Eleitoral de Tocantins, no cálculo do débito, já havia considerado os documentos relativos à aplicação de R$ 29.289,80, recebidos do Fundo Partidário.
>
> 10. Especificamente quanto aos **documentos juntados na fase recursal**, ficou assente que **apresentam inconsistências em relação aos demonstrativos anteriores** fornecidos, o que gera **incertezas** quanto à sua **confiabilidade**.
>
> 11. É pertinente citar, como exemplo dessas inconsistências, os dados contidos nos demonstrativos de receita e despesa, nos quais as despesas foram separadas por origem dos recursos e foram informados valores díspares para as despesas com recursos do Fundo Partidário, inclusive nas com fins eleitorais (respectivamente: R$ 96.610,98 e R$ 33.509,80 – peça 3, p. 82; R$ 96.477,58 e R$ 33.509,80 – peça 3, p. 120/121; R$ 95.102,58 e R$ 32.134,80 – peça 4, p. 4/8; R$ 91.358,02 e R$ 57.010,60 – peça 10, p. 146/147).
>
> 12. Esse aspecto, **aliado ao fato de que os recursos foram transferidos da conta específica para conta que movimentava outros valores**, bem como de que não foi apresentada a documentação referente aos dispêndios que teriam sido feitos com o saldo do final do exercício, **impossibilita a comprovação dos gastos**, por **não** se poder estabelecer o **nexo** entre os **recursos recebidos** e as **despesas realizadas**. [...]. [Destacou-se].

5.4. Ou seja, o Tribunal fundou tais conclusões na insuficiência dos documentos trazidos a estes autos e nas inconsistências e incertezas que eles geravam quanto à movimentação dos recursos públicos do fundo partidário. Ante o ônus probatório que pesa sobre os gestores no campo do processo administrativo de controle externo, condenou-lhe em débito pela parte dos valores que não conseguiu respaldar com a documentação idônea.

5.5. No âmbito judicial, entretanto, o recorrente andou mais aprumado. Com base na decisão condenatória do TCU, o **Ministério Público Federal** (MPF) moveu **ação de improbidade administrativa** contra o recorrente (processo 0000284-87.2013.4.01.4300, 2ª Vara Federal, Seção Judiciária de Tocantins). No curso de referida ação foi produzida **prova pericial** consistente em **laudo técnico contábil** elaborado por perito judicial (9/1/2015). Referida peça **responde a vinte quesitos**, sendo oito formulados pelo MPF e outros doze levantados pelo ora recorrente. Em razão do caráter técnico da peça, vale transcrever alguns trechos mais relevantes ao caso (peça 91, p. 35-57):

> 3. DOS DOCUMENTOS UTILIZADOS - Este perito utilizou para responder os quesitos proposto pela parte Aurora, documentos contidos nos autos e outros recebidos através do Requerido, que se junta através do Laudo Pericial Contábil.
>
> 4. DA FINALIZAÇÃO DOS TRABALHOS - Com a documentação inclusa nos autos e sem que faltasse nenhuma, decidi concluir os trabalhos, pois consegui responder os quesitos apresentados e outros que porventura as partes e este Douto Juízo necessite para esclarecimento da lide.
>
> [...]
>
> **RESPOSTA AOS QUESITOS DO MPF**
>
> [...]
>
> **3) Qual o valor das despesas realizadas que estão acobertadas por documentação fiscal, na forma exigida legalmente?**
>
> Resposta: O valor das despesas realizadas totaliza a importância de R$ 91.289,02 (noventa e um mil, duzentos e oitenta e nove reais e dois centavos), conforme pode-se verificar no Demonstrativo apresentado no Anexo I e estão com documentação legalmente exigidas.
>
> [...]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

4) As demonstrações contábeis, exigidas pela legislação a ser observada pelos Partidos Políticos, possuem toda a documentação necessária para a comprovação de seus lançamentos?

Resposta: Sim, as demonstrações contábeis apresentadas pelo Requerido contêm toda documentação comprovada, conforme pode-se verificar no Demonstrativo Anexo II, onde contém todas as informações e juntamos os documentos comprobatórios.

6) Ha indicio de algum lançamento fora realizado em desacordo com a Resolução nº 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade? Qual?

[...]

Portanto, não viu-se ou não vislumbrou-se nenhum indício de irregularidade na sua aplicação dentro da contabilidade utilizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, Diretório do Tocantins, que ferisse os Princípios de Contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade.

[...]

RESPOSTA AOS QUESITOS DO REQUERIDO JOSÉ SANTANA NETO

[...]

3) E possível conciliar o Fundo Partidário de 2003, através de saldo inicial de 2002 com o saldo final de 2002, acrescido de saldo de recurses de 2003, deduzidos de saída de recursos de 2003 em conta partidária do saldo final da conta contábil com o saldo apurado na conciliação?

Resposta: Sim, é perfeitamente possível conciliar a movimentação do Fundo Partidário, através do saldo inicial, acrescido dos recursos, deduzidos a saídas desses recurses, apurado com o saldo na conciliação, conforme pode-se verificar no Demonstrativo contido no Anexo II deste Laudo Técnico.

[...]

7) Verificar a separação das receitas e despesas do Fundo Partidário das demais despesas realizadas com outros recursos, após conferir se são compatíveis com o demonstrativo de receita e despesas apresentadas pelo Laudo Técnico Contábil contratado pelo Requerido?

Resposta: Sim, há compatibilidade entre as receitas e despesas do Fundo Partidário e as mesmas receitas e despesas apresentadas pelo Laudo Técnico (extra-judicial) apresentada pelo Requerido.

Pode-se verificar através do Demonstrativo elaborado contido no Anexo I, que segue junto a este Laudo Técnico Pericial, para comprovar tais fatos.

8) A contabilidade do Fundo Partidário realizado pelo Laudo Técnico Contábil contratado pelo Requerido confere com os documentos existente no processo de despesas e receitas?

Resposta: Sim, constata-se que o Laudo Técnico Contábil (extra-judicial) contratado pelo Requerido, confere com os documentos juntados (receitas/despesas).

[...]

10) Constatar a existência da documentação comprobatória com gastos realizados com recursos do Fundo Partidário?

Resposta: Conforme pode-se verificar no Anexo I e resposta do Quesito 3 do MPF, o valor das despesas efetuadas de conformidade com a legislação, totalizam a importância de R$ 91.289,02 (noventa e um mil, duzentos e oitenta e nove reais e dois centavos).

Entretanto, os gastos realizados totalizam a importância de R$ 91.358,02 (noventa e um mil, trezentos e cinquenta e oito reais e dois centavos).

Ressalte-se que, o valor de R$ 69,00 (sessenta e nove reais), e um DARE - Documento de Arrecadação da Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins, na prestação de contas relativa ao mês de junho/2003, documento esse que foi emitido para o Sindicato dos Trab. e Trabalhadoras Rurais de Aguiarnópolis, que não pode ser incluído no contexto das contas do Partido dos Trabalhadores - PT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

> **11) Houve desvio de verba do Fundo Partidário?**
>
> Resposta: Não foi constatado a ocorrência de desvio de verba do Fundo Partidário, dentro da contabilidade do Partido dos Trabalhadores - PT, Diretório do Tocantins, conforme pode-se verificar nos documentos contido nos autos e na documentação apresentada a este "Expert", que se junta a este Laudo Técnico e verificar o Anexo II deste Laudo Pericial.
>
> [...].
>
> **CONCLUSÃO**
>
> Ao concluir as respostas dos quesitos proposto pelas partes, constatou-se a não ocorrência de desvio de verbas do Fundo Partidário, conforme pode-se verificar neste Laudo Técnico, bem como dos Demonstrativos, que se junta, assim como, dos documentos fiscais, que não constavam do processo.
>
> Na elaboração desse documento, efetuamos confronto dos documentos contido nos autos, com os outros que agora estamos anexando, para melhor demonstrar a aplicabilidade das verbas do Fundo Partidário e a documentação apresentada.
>
> Entretanto, ficou evidenciado na resposta aos quesitos, constatou-se o pagamento de um Documento de Arrecadação-DARE, do Governo do Estado do Tocantins-Sefaz, na importância de R$ 69,00 (sessenta e nove reais), para o Sindicato dos Trab. e Trabalhadoras Rurais de Aguiarnópolis e não do Partido dos Trabalhadores - PT.
>
> [Destacou-se].

5.6. É de realçar que o laudo pericial foi produzido sob o crivo judicial e submetido ao contraditório do próprio MPF, autor da ação, que com ele concordou nos seguintes termos (peça 92, p. 17):

> O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Procuradora da República signatária, vem, respeitosamente, ante V. Exa., **manifestar concordância** com o **Laudo Técnico Pericial** de fls. 577/693, conforme Parecer Técnico n. 3/2015, exarado pela 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, que segue em anexo.

5.7. O magistrado federal assim consignou na **sentença** que apreciou o mérito da questão no seio daquela ação de improbidade administrativa, em maio/2015 (peça 92, p. 19-24):

> 25. No caso dos autos, a **prova pericial afastou em definitivo a possibilidade de desvio** de valores do **fundo partidário**. As conclusões da perícia **foram acolhidas**, inclusive, **pelo MPF**.
>
> [...]
>
> 29. Diante da **existência de provas** no sentido da **ausência de desvios**, a presença de dolo ou má-fé do requerido em praticar a omissão ímproba não resulta demonstrada. O MPF não conseguiu provar que a **apresentação de documentos insuficientes** para a prestação de contas foi consequência de mais que uma **deficiência formal** desses documentos. Nesse panorama, é de se entender ausente a predisposição volitiva em dar à omissão contornos de improbidade.
>
> 30. Isso impede a condenação com fundamento no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa porque ela demanda o dolo ou a má-fé do agente. [...]. [Destacou-se].

5.8. Vê-se do espelho de tramitação do mencionado processo, que se encontra em grau de recurso (apelação/reexame necessário) no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (peça 98).

5.9. A circunstância de o **mérito** da sentença (rejeitar o pedido de condenação com base na Lei 8.429/1992, art. 11, incisos I e VI) estar ainda pendente de confirmação no TRF-1 (apelação/reexame necessário) não afeta a força probatória da **prova pericial** colhida sob o rigor do juízo cível, mediante contraditório do MPF. Sobre a **prova** não pairam dúvidas, pois, repita-se, o próprio MPF, principal interessado na demonstração de desvios, aquiesceu com suas conclusões. Observe-se que o laudo técnico pericial (Anexos I e II) analisou em detalhes uma variada gama de documentos (recibos, notas fiscais, cheques, extratos etc), todos rigorosamente referenciados por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

meio de datas e números, listando os lançamentos correspondentes (receitas – despesas) em cada mês do exercício de 2003 (peça 91, p. 46-49 e p. 50-57). Ademais, as **respostas aos quesitos** bem como a **assertividade de sua conclusão** ao asseverar a **inexistência de desvios de recursos** do fundo partidário não deixam margem para interpretações.

5.10. Portanto, vê-se que a análise da perícia judicial se deu em um nível mais detalhado e com base em documentação mais ampla do que aquela trazida ao conhecimento do TCU nos momentos processuais que precederam a prolação do acórdão recorrido. Logo, é documento idôneo para pautar nova manifestação desta Corte. Uma vez que tenha sido produzida sob o signo do contraditório, como se vê no caso da expressa manifestação concordante do MPF, a **prova** produzida em um processo pode e deve ser aproveitada em outro, ainda que se desenvolvam em esferas diversas (criminal, civil ou administrativa). Assim tem se manifestado majoritariamente o Superior Tribunal de Justiça (STJ), autorizando e mesmo recomendando o uso de prova emprestada, conforme se depreende dos seguintes precedentes:

> PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. OMISSÃO INEXISTENTE. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. [...]. 3. Em casos análogos, é **pacífico o entendimento** do Superior Tribunal de Justiça quanto à **legalidade da prova emprestada**, quando esta é produzida com respeito aos princípios do **contraditório e da ampla defesa**. Recurso especial improvido. (REsp 1397415/RS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 20/11/2013). [Destacou-se].

> CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS. COMPETÊNCIA INTERNA. 1ª SEÇÃO. NATUREZA DEVOLUTA DAS TERRAS. CRITÉRIO DE EXCLUSÃO. ÔNUS DA PROVA. **PROVA EMPRESTADA**. IDENTIDADE DE PARTES. AUSÊNCIA. CONTRADITÓRIO. REQUISITO ESSENCIAL. ADMISSIBILIDADE DA PROVA. [...]. 9. Em vista das **reconhecidas vantagens da prova emprestada** no **processo civil**, **é recomendável que essa seja utilizada sempre que possível**, desde que se mantenha hígida a garantia do contraditório. No entanto, a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto. 10. **Independentemente de haver identidade de partes**, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo. [...]. (EREsp 617.428/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 17/06/2014). [Destacou-se].

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO DE EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA. DESCUMPRIMENTO. LAUDO TÉCNICO. DANOS AO ERÁRIO. CONFIGURAÇÃO. [...]. VALIDADE DA PROVA EMPRESTADA. ART. 808, II, DO CPC. [...]. INTERESSE PROCESSUAL E LEGITIMIDADE DO PARQUET PARA TUTELAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO POR MEIO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. [...]. [...]. 3. A questão da validade da **prova emprestada** da ação cautelar não foi analisada à luz do art. 808, inciso II, do CPC, tampouco a recorrente não rebateu o fundamento de que a **prova pericial** pré-constituída, uma vez que é devidamente produzida com a garantia do contraditório e ampla defesa, **não se perde nem se desnatura quando ausente qualquer elemento novo que a desconstitua**, sobretudo quando a prova emprestada é colhida em processo entre as mesmas partes que atuam no processo para o qual é transportada. Incidência das Súmulas 282, 356, 283 e 284/STF. [...]. (AgRg no AREsp 669.714/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16/11/2015). [Destacou-se].

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

> **ADMINISTRATIVO**. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. POLICIAL RODOVIÁRIO. PROCESSO DISCIPLINAR. [...]. CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA. [...]. PROVA EMPRESTADA. POSSIBILIDADE. [...]. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. FATOS PROVADOS. [...]. 4. **Prova emprestada**. Respeitado o contraditório e a ampla defesa, **é admitida a utilização, no processo administrativo, de "prova emprestada" devidamente autorizada na esfera criminal**, não havendo previsão legal para que os áudios das interceptações telefônicas devam ser periciados, nos termos da Lei nº 9.296/96. [...]. (MS 17.535/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 15/09/2014). [Destacou-se].

5.11. Ante as circunstâncias do presente processo administrativo de controle externo, não seria pertinente invocar a consagrada **independência das instâncias** para ignorar a força da prova colhida em processo judicial. A referida independência funda-se na desvinculação do **mérito** (resultado) do julgamento prolatado em cada instância. À situação específica versada no presente caso interessa não o **mérito** do julgamento em si (absolvição/condenação), mas a **declaração expressa da sentença** judicial, fundada na **prova** pericial multicitada, quanto à **inexistência do fato (desvio de recursos do Fundo Partidário)**. Esse fato, ali expressamente declarado inexistente, é o fundamento essencial da condenação em **débito** pelo TCU.

5.12. A negativa do fato constitui **exceção** à **independência de instâncias**. Entender diferente seria semear o risco de constantemente incitar-se o Estado a, por um órgão judicial, declarar que dado fato não se concretizou, e, por outro órgão, o mesmo Estado manifestar-se tendo como pressuposto a ocorrência daquele (suposto) fato, antes declarado inexistente. Tal situação não contribui para a estabilização das relações sociais (ou relação Estado-cidadão), finalidade última do direito.

5.13. A jurisprudência do TCU possui precedentes sobre a matéria, dentre os quais se colhem os seguintes (enunciados elaborados pela Diretoria de Jurisprudência/TCU):

> Acórdão 4060/2010 – 1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)
>
> Em razão do princípio da **independência das instâncias**, é garantido ao TCU decidir sobre fatos situados sob sua jurisdição, tenham sido ou não esses fatos apreciados na esfera judicial. Constituem **exceção** a esse princípio a existência de **decisão absolutória declarando** a negativa de autoria ou a **inexistência do fato**. [Destacou-se].

> Acórdão 7122/2012 – 1ª Câmara (Rel. Min. Ana Arraes)
>
> As ações penais, cíveis e administrativas são independentes, no entanto o **reconhecimento de inexistência do fato** ou negativa de autoria em processo criminal **provoca a comunicabilidade das instâncias**. [Destacou-se].

> Acórdão 30/2016 – Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes)
>
> O princípio da **independência das instâncias** permite ao TCU apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam sendo apuradas em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo **só se vincula** ao penal **quando** neste último **é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato** ou que o acusado não foi o autor do ilícito. [Destacou-se].

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

1468/2016 – 2ª Câmara (Rel. Min. André de Carvalho)

> A absolvição penal afasta a responsabilidade administrativa do gestor perante o TCU apenas quando declarar a **inexistência do fato** ou da autoria imputada. Se a absolvição penal for por falta de provas ou ausência de dolo, tal responsabilidade do gestor não é excluída. [Destacou-se].

5.14. Observe-se que, a despeito de os precedentes enfatizarem especialmente a decisão na **esfera penal**, não há razão plausível, ante a robustez e clareza das conclusões da prova pericial ora em apreço, diminuir-lhe o valor exclusivamente por ter sido produzida em sede de ação de improbidade administrativa (**juízo cível**). A prova constituída de laudo técnico elaborado por perito judicial, mediante o competente contraditório do MPF, reveste-se de **rigores procedimentais** que superam com sobra os exigidos no processo de controle externo (p. ex. a análise acurada quanto à idoneidade de documentos fiscais, recibos, cheques e extratos bancários apreciados em seus originais e o encargo de responder objetivamente a vinte quesitos elaborados por ambas as partes). Por essa razão, tendo sido a referida **prova conclusiva** como foi quanto a **inexistência do fato** principal **que interessa ao TCU** nestes autos (dano ao erário), deve aqui ser inteiramente aproveitada e considerada pela **elevada força de convencimento que irradia**.

5.15. A independência das instâncias deve ser invocada para desvincular o **resultado** do julgamento de mérito (condenação/absolvição), no âmbito judicial, daquele a que pode chegar o TCU. Por isso, não obstante a **absolvição na ação de improbidade**, o **TCU pode julgar irregulares as contas** e **aplicar multa** por outras infrações eventualmente cometidas pelo recorrente contra as normas de finanças e administração públicas, a exemplo da intempestividade das contas prestadas. Esse aspecto é tratado em detalhes em capítulo próprio adiante. Mas tal constatação difere de condenar (em **débito**) tendo como pressuposto um **fato** expressamente **declarado inexistente** pelo Poder Judiciário (**ausência de desvio de recursos do Fundo Partidário**).

5.16. Pode-se ponderar, em acréscimo, ante todos os elementos de que se tem notícia nestes autos, a necessidade de ter em perspectiva também o **princípio constitucional da eficiência** (CF/1988, art. 37), cuja expressão normativa infraconstitucional, dentre outras, encontra-se no recepcionado art. 14, do Decreto-lei 200/1967:

> Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante **simplificação de processos** e **supressão de controles** que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente **superior ao risco**. [Destacou-se].

5.17. O sistema jurídico brasileiro estabelece longo curso procedimental até a efetiva reparação do Tesouro, quando violado. As decisões do TCU constituem **título executivo extrajudicial**. Caso as dívidas por elas constituídas não sejam quitadas espontaneamente, como ocorre majoritariamente, deverão ser levadas ao **Poder Judiciário** para **execução** forçada. Nesta ocasião, aqueles implicados pela manifestação do TCU, uma vez que esta emerge fora do processo judicial, poderão levantar em sua defesa toda a matéria de fato e de direito que lhes seja favorável (CF/1988, art. 71, § 3º c/c CPC/2015, arts. 786, 798, 914 e 917, inciso VI). Então, tudo será soberanamente valorado pelo Poder Judiciário, pois nada lhe pode escapar em matéria de aplicação do direito (CF/1988, art. 5º, inciso XXXV).

5.18. Portanto, soa razoável ponderar que, tanto mais os títulos executivos extrajudiciais formados com o processo administrativo do TCU se nutram dos **atos** e/ou dos **entendimentos** já **emanados do Poder Judiciário**, maior será a chance de subsistirem quando de sua execução perante aquela instância. Nesse passo, a bem da **eficiência da máquina estatal** considerada em seu todo, convém, desde esta fase procedimental administrativa, ser deferente com os dizeres do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

Estado-juiz e com as provas produzidas sob seu rigoroso balizamento técnico-jurídico. Especialmente quando digam respeito à interpretação do direito e à constatação de fatos diretamente relacionados ao objeto de averiguação em processamento no TCU. É a hipótese do caso presente. Repita-se: a inexistência do fato que ensejaria a condenação em débito pelo TCU foi atestada expressamente por prova pericial regularmente produzida em juízo – ausência de desvio de recursos do Fundo Partidário e comprovação das despesas conforme preconiza a legislação de regência.

5.19. Ao final, tal postura na condução do processo administrativo em espécie milita **em favor do Tesouro Nacional (contribuinte)**, porque reforça a **eficiência** das manifestações do TCU lá na última estação (Poder Judiciário). Assim, tem-se que o **risco** envolvido numa ação de controle (Decreto-lei 200/1967, art. 14), deve ser mensurado também, e especialmente, a partir da robustez jurídica que irá revestir a decisão ao final do correspondente processo administrativo. Uma silhueta desse risco se delineia a partir do cotejo das novas regras processuais, mais severas, atinentes à fixação de honorários de sucumbência e às despesas processuais a que estará obrigada a Fazenda Pública nos casos em que movimentar a máquina judicial – inclusive para executar título extrajudicial – e não obtiver decisão favorável (CPC/2015, art. 85, §§ 3º a 6º, §§ 11, 12, 16 e art. 91). Obviamente, estes custos inerentes ao risco do resultado da demanda executiva devem ser ainda somados àqueles inevitáveis para o próprio manejo dos braços da máquina pública envolvidos – TCU, AGU, MPF, Justiça Federal etc.

5.20. Nessa visada, dada a assertividade das conclusões contidas no **laudo pericial** forjado na esfera judicial, sob o contraditório e aquiescência do **MPF**, no sentido de **não ter havido desvio de valores do Fundo Partidário**, entende-se desalinhado ao ideal de eficiência na alocação das forças operacionais do Estado a eventual chamada do recorrente para que apresente ao TCU cópias dos mesmos documentos originais que subsidiaram a dita conclusão na esfera judicial (notas fiscais, recibos, cheques, extratos etc). Em tal cenário, esta Corte se obrigaria a empreender nova análise sobreposta àquela já efetivada com rigor técnico sob a vista do Poder Judiciário. A fuga desse custoso **revolvimento analítico sobre um mesmo fato** constitui, *mutatis mutandis*, a lógica de fundo que fomenta a ampla utilização da **prova emprestada** entre processos que tramitam em instâncias diversas, conforme se depreende da jurisprudência do STJ antes colacionada.

5.21. Por fim, mencione-se que, além do fecho conclusivo do laudo pericial, corroborado pelo MPF e reafirmado na sentença judicial, as respostas aos quesitos permitem formar elevado grau de convicção quanto ao **nexo de causalidade** entre as **despesas** custeadas com os **recursos do Fundo Partidário**, comprovadas por meio de documentos apresentados pelo ora recorrente no âmbito judicial, e a **legislação eleitoral regente da matéria** (p.ex. as respostas à questão 3, formulada pelo MPF e à questão 10, formulada pelo ora recorrente, que aludem expressamente ao alinhamento das despesas às exigências legalmente preconizadas).

5.22. Assim, ante a prova pericial produzida no âmbito judicial sob o contraditório do Ministério Público Federal, entende-se **haver fatos e documentos novos capazes de ensejar a revisão** do acórdão recorrido, que negou provimento ao recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 5678/2009-TCU-1ª Câmara, para **afastar** o **débito** e, consequentemente, a **multa proporcional** dele derivada imputados ao recorrente José Santana Neto. O débito foi-lhe atribuído em solidariedade com o Sr. Bráulio Alves (falecido, CPF 280.726.935-49). Portanto, a revisão mencionada aproveita também aos herdeiros e/ou ao espólio deste último (RI/TCU, art. 281). A multa aplicada ao do Sr. Bráulio Alves, dado seu caráter personalíssimo, já havia sido afastada pelo TCU em razão de seu falecimento (Acórdão 7833/2010-TCU-1ª Câmara).

5.23. Nada obsta, contudo, a imputação de **multa** com arrimo no **art. 58**, da Lei 8.443/1992, conforme se verá adiante.

6. Dos pressupostos para o julgamento pela irregularidade das contas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

6.1. O recorrente requer sejam suas contas julgadas regulares, escorando-se nos mesmos argumentos já sintetizados no item 5.1 supra, quais sejam (peças 91 e 92):

a) perícia judicial, produzida no âmbito de ação de improbidade administrativa, atestaria a regularidade das contas e ausência de desvio de recursos do fundo partidário, no exercício de 2003 (peça 91, p. 17-27);

b) deveriam ser observados os princípios da razoabilidade na apreciação pelo TCU, em razão de não terem ocorrido desvios ou dano ao erário (peça 91, p. 27-31);

Análise

6.2. Quanto ao julgamento das contas, os elementos trazidos pelo recorrente não são hábeis para alterar o juízo pela irregularidade. O fundamento do julgamento foi o **art. 16, inciso III**, **"c"**, da Lei 8.443/1992 (item 9.1 do Acórdão 5678/2009-TCU-1ª Câmara). A norma legal assim dispõe:

> Art. 16. As contas serão julgadas:
>
> I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;
>
> II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;
>
> **III - irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
>
> **a) omissão no dever de prestar contas**;
>
> **b)** prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou **infração à norma legal** ou **regulamentar** de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
>
> **c) dano ao erário** decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
>
> d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. [Destacou-se].

6.3. Por derivação lógica do que se expôs no tópico anterior (elisão do dano ao erário em razão da prova pericial produzida no âmbito judicial, com aquiescência do MPF), não deve subsistir a irregularidade das contas fundamentada na **alínea "c"** do art. 16, inciso III, da Lei 8.443/1992. Entretanto, permanece razão bastante para manter o juízo de reprovação com base nas **alíneas "a"** e **"b"** do mesmo dispositivo. Isto porque persistente a omissão quanto à prestação de contas tempestiva. O recorrente não o fez à época devida e, ainda quando concluiu a tarefa tardiamente, o a trouxe de forma incompleta.

6.4. A prestação de contas retardada não supre a falta grave correspondente à omissão no dever de prestar contas, que é causa relevante e suficiente para motivar a irregularidade das contas (Lei 8.443/1992, art. 16, inciso III, "a"). Entender diferente seria condenar à completa inutilidade os comandos constitucionais e legais que impõem o aludido dever a todos que manejem bens públicos (CF/1988, art. 70, parágrafo único c/c Decreto-lei 200/1967, art. 93). Na específica seara do fundo partidário gerido por agremiações políticas, tal obrigação encontra-se igualmente sublinhada (Lei 9.096/1995, art. 32, art.35, parágrafo único, e art. 37, com redação dada pela Lei 9.693/1998). O dever de demonstrar o destino do dinheiro público deriva diretamente do princípio republicano e pressupõe não só a idoneidade das demonstrações como a tempestividade de sua apresentação. Não o fazendo na época própria, o gestor incorre em irregularidade que não poderá ser sanada. Por isso, ainda que os elementos ora apresentados pelo recorrente possam elidir todo o débito apontado por meio da decisão recorrida, permanece o motivo para julgar suas contas irregulares com base na omissão irreparável. Assim se manifestou o TCU em diversas oportunidades (enunciados elaborados pela Diretoria de Jurisprudência/TCU):

> Acórdão 863/2012 – 1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

A **apresentação posterior de documentação que comprove a aplicação regular dos recursos** pode afastar o dano ao erário, mas **não se presta a elidir a irregularidade inicial**, consistente na **prestação de contas incompleta**. [Destacou-se].

Acórdão 7402/2011 – 1ª Câmara (Rel. Min. Marcos Bemquerer)

A **apresentação intempestiva** dos elementos que comprovam a aplicação regular de recursos de convênio **não sana a omissão no dever de prestar contas**. Nesse caso, o débito é afastado, mas a omissão **continua a representar falta grave**, ensejando a **irregularidade das contas** do gestor, com incidência de **multa**. [Destacou-se].

Acórdão 4994/2011 – 2ª Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes)

A **omissão no dever de prestar contas** é **causa autônoma para o julgamento pela ilegalidade** das contas, mesmo que ocorra comprovação posterior de execução integral do objeto do convênio. [Destacou-se].

Acórdão 4460/2011 – 2ª Câmara (Rel. Min. Raimundo Carreiro)

A **simples omissão** no dever de prestar contas, ainda que tenha sido comprovada a regular aplicação dos recursos e que o objeto do convênio tenha sido alcançado, enseja o julgamento pela **irregularidade das contas** e a aplicação de **multa**. [Destacou-se].

Acórdão 1792/2009 - Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti)

A **intempestividade** do gestor na apresentação das contas é considerada **omissão**. A **comprovação tardia** da aplicação dos recursos pode afastar o débito, mas **não a irregularidade** da omissão não justificada. Na citação de gestor omisso deve-se informar da necessidade de justificar o descumprimento do prazo de prestação de contas. [Destacou-se].

Acórdão 2841/2007 – 2ª Câmara (Rel. Min. Aroldo Cedraz)

A **omissão** no dever de **prestar contas** configura ato que caracteriza **grave infração à norma legal**, punível com a imposição de **multa**, podendo a apresentação de documentação posterior, apenas, desconstituir o débito imputado ao responsável. [Destacou-se].

6.5. Não bastasse essa falta irremediável, os elementos constantes destes autos demonstram que o recorrente apresentou a prestação de contas, sob o ponto de vista formal, em desconformidade com a normatização vigente à época. Assim foi perante o Tribunal Regional Eleitoral (TER/TO) como junto ao TCU, conforme registrado nos relatórios e votos que sustentaram os acórdãos 5678/2009-1ª Câmara e 7251/2012-1ª Câmara, ora recorrido. Também a perícia judicial já referida, não obstante tenha expressamente afastado a ocorrência de desvio de valores públicos, anotou que a prestação de contas se deu, num primeiro momento, em divergência formal com as regras atinentes à separação das verbas do Fundo Partidário em conta específica, o que teria sido reparado apenas em momento posterior (respostas às questões 3, 5 e 8, formuladas pelo MPF, e às questões 7, 8 e 9, formuladas pelo ora recorrente, peça 91, p. 37-39 e p. 42-43).

6.6. Diante desse cenário, entende-se **não haver razão para alterar** o julgamento pela **irregularidade das contas** firmado por meio do Acórdão 5678/2009 e confirmado por meio do Acórdão 7251/2012, ambos da 1ª Câmara. É pertinente alterar tão somente o fundamento que sustenta tal juízo para o **art. 16, inciso II, alíneas "a" e "b"**, da Lei 8.443/1992. O Tribunal **pode**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.

aplicar-lhe, adicionalmente, em razão das mesmas constatações, a **multa** prevista no **art. 58**, da Lei 8.443/1992 c/c **art. 268, incisos I e II**, do RI/TCU. Todavia, neste caso, é dever observar a gradação da pena para que não se viole a garantia processual que proíbe reforma da decisão para agravar a situação do recorrente. Dessa forma, o valor da nova multa a ser eventualmente fixada deve ser igual ou menor ao estabelecido por meio do Acórdão 5678/2009-1ª Câmara, item 9.2 (R$ 7.000,00).

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e as diretrizes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se: **(i)** haver razão para **elidir o débito** atribuído ao recorrente em solidariedade com o Sr. Bráulio Alves (falecido), em vista da prova pericial conclusiva produzida sob a regência do Poder Judiciário e submetida ao contraditório do Ministério Público Federal, cuja conclusão, respaldada expressamente em sentença judicial, é no sentido da inexistência do fato concernente ao desvio de recursos do Fundo Partidário (peça 91, p. 35-57 e peça 92, p. 19-24); **(ii)** haver razão para **afastar a multa** proporcional ao débito, que lhe foi aplicada com base no art. 57, da Lei 8.443/1992; **(iii) não** haver razão para **alterar** o julgamento pela **irregularidade das contas** do recorrente; e **(iv)** haver razão para **aplicar-lhe multa** com fundamento no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, respeitado o princípio que veda o agravamento da sanção originalmente imputada ao recorrente (item 9.2 do Acórdão 5678/2009-1ª Câmara).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, com fundamento no art. 35, da Lei 8.443/92 c/c o art. 288, do RI/TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso interposto por José Santana Neto (CPF 303.199.861-87) e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para:

a.1) afastar o débito que lhe fora atribuído, em solidariedade com o Sr. Bráulio Alves (CPF 280.726.935-49), já falecido, por meio do Acórdão 5678/2009-1ª Câmara (item 9.1);

a.2) afastar a multa proporcional ao débito que lhe fora imposta na ocasião (item 9.2 do acórdão mencionado), em razão da insubsistência do débito; e

b) dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida ao recorrente, ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins (TRE/TO), à Procuradoria da República no Estado do Tocantins (MPF) e aos órgãos/entidades interessados.

Secretaria de Recursos/2ª Diretoria, 23/3/2016.

VIRGINIO BORGES PIAUILINO
Auditor Federal de Controle Externo – mat. 6282-0
(*assinado eletronicamente*)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55166351.