

## RELATÓRIO

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 007.518/2005-5 [Aposos: TC 042.049/2012-1, TC 008.962/2010-3].

Natureza(s): Pedido de Reexame (em Representação)

Órgãos/Entidades: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte-FNO e Banco da Amazônia S.A.

Responsáveis: Aláudio de Oliveira Mello Junior (004.306.502-30); Anivaldo Juvenil Vale (078.591.476-53); Flora Valladares Coelho (012.369.897-91); Hélio Francisco dos Santos Graça (005.459.962-87); Humberto Conde (003.931.005-10); Jorge Luiz Soares Santos (033.031.522-68); Jorge Nemetala José Filho (005.790.092-20); Jose Artur Guedes Tourinho (008.645.602-49); José Benevenuto Ferreira Virgolino (000.192.242-49); José Maria Gomes Trindade (019.654.092-53); José das Neves Capela (000.249.372-15); João Augusto Barbosa Monteiro (001.062.242-04); Luiz Benedito Varela (001.301.922-87); Mário Jorge de Macedo Bringel (001.048.252-00); Silvestre de Castro Filho (003.349.954-34)

Interessado: Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União.

Representação legal: Camillo Montenegro Duarte (495/OAB-PA), Luiza Montenegro Duarte Leão (OAB/PA 13.941) e outros, representando Aláudio de Oliveira Mello Junior, José Maria Gomes Trindade, Jose Artur Guedes Tourinho e Luiz Benedito Varela; Jorge Amaury Maia Nunes (8577/OAB-DF), Tatiana Do Couto Nunes (OAB/DF 21.521) e outros, representando Jorge Nemetala José Filho e Flora Valladares Coelho; Adriana Silva Rabêlo (OAB/AC 2.609) e outros, representando Banco da Amazônia S.A.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO CONHECIMENTO DE RECURSO INTEMPESTIVO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO MP. PROVIMENTO DOS RECURSOS INTERPOSTOS POR RESPONSÁVEIS CUJO PRAZO PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE REVISÃO DAS CONTAS ORDINÁRIAS TRANSCORREU NA VIGÊNCIA DO REGIMENTO INTERNO ANTERIOR. APLICAÇÃO DO ART. 206 DO REGIMENTO VIGENTE ATÉ 31/12/2011. MULTAS AFASTADAS. NÃO PROVIMENTO DE RECURSO INTERPOSTO POR RESPONSÁVEL NÃO INTEGRANTE DO ROL DAS MENCIONADAS CONTAS ORDINÁRIAS. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. NÃO AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO VOTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos, com a qual anuíram os dirigentes da unidade, vazada nos seguintes termos:

*“Inicialmente, assinala-se, por questões metodológicas, que nesta instrução se fará referência às peças sempre com base nos documentos e nas respectivas numerações de páginas constantes do processo eletrônico, ante sua conversão, consoante Termo de Conversão autuado como Peça 28. Ignorar-se-á, portanto, as numerações de páginas consignadas nos então existentes volumes e anexos do processo físico.*

*Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Ministério Público Junto ao TCU (MPTCU), por intermédio do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (peça 35), e pelos Srs. Flora Valladares Coelho (peças 80 e 93), Jorge Nemetala José Filho (peças 80 e 93), Hélio Francisco dos Santos Graça (peça 84), Mário Jorge de Macedo Bringel (peça 85), José Artur Guedes Tourinho (peça 97), José Maria Gomes Trindade (peça 99), Luiz Benedito Varela (peça 103) e Aláudio de Oliveira Mello Junior (peça 116) contra o Acórdão 2.247/2012-TCU-Plenário, prolatado na sessão de julgamento do dia 22/8/2012-Ordinária e inserto na Ata 33/2012-Plenário (peça 29).*

*Cuidava-se, na ocasião, de Representação (peça 1, p. 15-22), formulada pelo MPTCU, sobre irregularidades em operação de crédito para capital de giro realizada entre o Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a empresa Frangonorte Indústria e Comércio Ltda., que resultou na renegociação de dívidas anteriores e no aporte de recursos oriundos do Fundo Constitucional do Norte (FNO), no montante de R\$ 1.500.000,00, liberados em duas parcelas de R\$ 750.000,00 em dezembro de 1995 e agosto de 1996.*

*Em cumprimento à determinação do Ministro-Relator (peça 1, p. 23-24), a Secex/RR realizou, no período de 30/5/2005 a 10/6/2005, inspeção no Basa, na qual propôs a audiência dos responsáveis em razão das irregularidades a seguir expostas (peça 1, p. 25-57):*

*Aprovação da composição e assunção de dívidas da empresa Frangonorte Indústria e Comércio Ltda., assinada em 20/12/1995, no valor de R\$ 4.616.721,50 (quatro milhões seiscentos e dezesseis mil setecentos e vinte e um reais e cinquenta centavos) - posteriormente retificado por meio de aditivo para R\$ 4.652.554,00 (quatro milhões seiscentos e cinquenta e dois mil e quinhentos e cinquenta e quatro reais) – FIR 95/361-1, apesar da existência de algumas irregularidades;*

*Liberação dos recursos, em 22/12/1995, referentes à primeira parcela de capital de giro para a empresa Frangonorte Indústria e Comércio Ltda. (FIR 95/361-1), sem que conste nos dossiês da Frangonorte o cumprimento de algumas condições pré-contratuais, constantes do subitem 4.1.1 da Informação Deagro/Decin 95/246, de 4/5/1995, aprovada por despacho do Diretor da Dirur e pela resolução da Diretoria Executiva de 11/5/1995.*

*Aprovação da liberação da segunda parcela de capital de giro para a empresa Frangonorte (FIR 95/361-1), apesar da existência de algumas irregularidades/pendências.*

*Irregularidade na documentação relativa aos imóveis apresentados por Luiz Carlos Fernandes de Oliveira para fazer face às garantias da operação da Frangonorte, sem análise nos pareceres acerca de diversos fatos (CPF, anuência do Incra, valores de aquisição muito superiores ao valor real etc).*

*Aprovação do financiamento da empresa com recursos do FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, por meio do FIR 91/003, FIR 92/008, FIR 93/004 e FIR 94/164, apesar da existência de diversas irregularidades em cada uma delas.*

*Realizada a audiência dos responsáveis (peça 1, p. 73-107), a Secex/RR, após a rejeição de grande parte das razões de justificativas apresentadas, concluiu pela impossibilidade de aplicação*

*de multa aos servidores que figuraram no rol de responsáveis das prestações de contas do FNO relativas aos exercícios de 1991 a 1996, visto que suas contas haviam sido julgadas há mais de 5 anos da constituição da presente representação.*

*Diante disso, e, com base no art. 206 do Regimento Interno do TCU vigente à época, segundo o qual a decisão definitiva em processo de tomada de contas constituía fato impeditivo à imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constassem como responsáveis os mesmos gestores, a unidade técnica propôs a aplicação de multa aos gestores que não constaram no rol de responsáveis nas prestações de contas do Fundo: Srs. João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos (peça 2, p. 37-71).*

*A Exma. Ministra-Relatora Ana Arraes, após entender não ter havido prescrição da pretensão punitiva dessa Corte de Contas, com base na aplicação das regras prescricionais do Código Civil, propôs a aplicação, ao caso, da nova redação do art. 206 do RITCU, que entrou em vigor a partir do dia 1º/1/2012, segundo a qual a decisão definitiva em processo ordinário de contas não impede que seja aplicada multa ou imputado débito a um mesmo responsável em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público (peça 30, p. 2).*

*Assim, o TCU, mediante o Acórdão 2.247/2012-Plenário, ante as razões expostas pela Exma. Ministra-Relatora a quo, decidiu:*

*9.1. considerar revel o Sr. Jorge Luiz Soares Santos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 1992;*

*9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José das Neves Capela;*

*9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Benedito Varela, Aláudio de Oliveira Mello Junior, Hélio Francisco dos Santos Graça, José Artur Guedes Tourinho, Mário Jorge de Macedo Bringel, João Augusto Barbosa Monteiro, Flora Valladares Coelho, José Benevenuto Ferreira Virgolino, Jorge Nemetala José Filho, José Maria Gomes Trindade, Humberto Conde, Silvestre de Castro Filho, Anivaldo Juvenil Vale, conforme explicitado no relatório e no voto que fundamentam o presente acórdão;*

*9.4. em razão do caráter formal das ocorrências e das demais peculiaridades do caso concreto, deixar de aplicar sanção aos Srs. Silvestre de Castro Filho, Anivaldo Juvenil Vale e Humberto Conde;*

*9.5. com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, aplicar, individualmente, multa aos responsáveis, nos valores a seguir indicados, a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:*

*9.5.1. Luiz Benedito Varela: R\$ 20.000,00;*

*9.5.2. Aláudio de Oliveira Mello Junior: R\$ 20.000,00;*

*9.5.3. Hélio Francisco dos Santos Graça: R\$ 20.000,00;*

*9.5.4. José Artur Guedes Tourinho: R\$ 30.000,00;*

*9.5.5. Mário Jorge de Macedo Bringel: R\$ 20.000,00;*

*9.5.6. João Augusto Barbosa Monteiro: R\$ 10.000,00;*

*9.5.7. Flora Valladares Coelho: R\$ 30.000,00;*

*9.5.8. José Benevenuto Ferreira Virgolino: R\$ 30.000,00;*

*9.5.9. Jorge Nemetala José Filho: R\$ 30.000,00;*

*9.5.10. José Maria Gomes Trindade: R\$ 16.000,00;*

9.5.11. Jorge Luiz Soares Santos R\$ 16.000,00;

9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada uma;

Irresignados com a decisão do TCU, o MPTCU e os responsáveis interpuseram pedidos de reexame, que se fundamentam nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

## II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Em exames preliminares de admissibilidade, esta unidade recursal propôs o conhecimento dos recursos (peças 71, 72, 86-89, 111-114, 126 e 127), com fundamento no art. 48, da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.9 do acórdão recorrido, os quais foram ratificados pelo Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 74, 90, 123 e 128).

## III – EXAME PRELIMINAR

### III.1 – Razões recursais

O MPTCU, por intermédio do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, apresentou pedido de reexame (peça 35) no qual sustenta a impossibilidade de aplicação, ao caso, dos dois entendimentos que alicerçaram a decisão recorrida, quais sejam:

Possibilidade de aplicação da nova redação do art. 206 do RI/TCU aos casos em que o julgamento tenha se processado anteriormente à sua modificação, o que permitiu a aplicação de multa aos responsáveis que tiveram suas contas julgadas regulares; e

Aplicação do Código Civil para fins de delimitação do prazo prescricional das multas aplicadas pelo TCU.

No tocante ao primeiro entendimento, relativo à aplicação da nova redação do art. 206 do RI/TCU ao processo em análise, cujo julgamento das contas ocorreu anteriormente à modificação regimental, o Parquet argumenta que a modificação introduzida pela Resolução TCU 246/2011 no art. 206 do RI/TCU impôs aos gestores públicos uma situação mais gravosa do que a que vigorava anteriormente. Diante disso, considerando que a inovação trazida pela Resolução TCU 246/2011 é de natureza puramente processual e, portanto, de aplicação imediata aos processos pendentes, deve ela respeitar os efeitos jurídicos dos atos processuais praticados anteriormente àquela inovação normativa (peça 35, p. 4).

Menciona o princípio de que o tempo rege o ato (*tempus regit actum*), segundo o qual deve prevalecer não a norma processual nova, mas a norma vigente ao tempo do ato processual. Tal entendimento estaria em consonância com o princípio da segurança jurídica (peça 35, p. 4).

Para corroborar o entendimento, cita questão análoga discutida no Supremo Tribunal Federal (agravo de instrumento 664.567/RS) e decisão da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (recurso especial 638.239-RS), para o qual a lei processual nova tem incidência imediata, devendo ser aplicada aos processos em curso, resguardados os atos praticados sob a legislação revogada (peça 35, p. 4-5).

*Com relação ao prazo prescricional das multas aplicadas pelo TCU, o MPTCU defende a aplicação, por analogia, do prazo quinquenal estabelecido nas seguintes normas de direito público: Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional e art. 1º da Lei 9.873/1999 (peça 35, p. 6).*

*Assim, considerando que as irregularidades, apreciadas no presente caso, ocorreram entre 1991 e 1996, e que as audiências, que interromperiam o prazo prescricional, foram promovidas em julho de 2005, o Parquet alega a prescrição da pretensão punitiva do TCU para qualquer dos atos apreciados no TC 007.518/2005-5, haja vista o transcurso de quase dez anos entre os fatos e os atos processuais (peça 35, p. 7).*

### **III.2 – Análise**

*Assiste razão ao argumento apresentado pelo MPTCU, referente à impossibilidade de aplicação, ao caso, da nova redação do art. 206 do RI/TCU, promovida pela Resolução TCU 246/2011, pelos argumentos a seguir expostos.*

*A antiga redação do art. 206 do RI/TCU, vigente até 31/12/2011, preceituava que a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituiria fato impeditivo à imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constassem como responsáveis os mesmos gestores. Nos termos do § 1º do mencionado artigo, a apreciação de irregularidades constatadas após o julgamento das contas dependeria da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público, no prazo de até cinco anos, contados a partir da publicação do acórdão no Diário Oficial da União, conforme preceitua o art. 288 do RI/TCU.*

*As irregularidades apuradas no presente caso ocorreram em 1995, com a aprovação da composição e assunção de dívidas da Frangonorte, no valor de R\$ 4.616.721,50, e de um novo financiamento para capital de giro para essa empresa, no valor de R\$ 1.500.000,00 (operação FIR 95/361-1); e em 1996, com a aprovação da liberação da segunda parcela dos recursos para capital de giro da Frangonorte. As contas dos mencionados exercícios, TC 450.245/1996-9 e TC 450.171/1997-3, foram julgadas há mais de 5 anos da constituição dos presentes autos, transcorrido, por conseguinte, o prazo para interposição do recurso de revisão.*

*Observa-se, assim, que a situação jurídica dos responsáveis encontrava-se consolidada, haja vista a impossibilidade de aplicar-lhes multa e de interpor, em razão do decurso do tempo, recurso de revisão para apreciação das irregularidades constatadas nesta representação. Esses atos processuais produziram os efeitos previstos na norma vigente à época, havendo, portanto, uma situação regularmente constituída.*

*Diante disso, verifica-se que a aplicação da nova redação do art. 206 do RI/TCU significaria desconstituir os efeitos jurídicos regularmente previstos na norma vigente à época dos fatos, com violação ao princípio constitucional da segurança jurídica.*

*Ainda, com essa mesma orientação, registre-se excerto do voto que conduziu o Acórdão 838/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler:*

*9. A respeito, observo que as disposições do art. 206 do Regimento Interno do TCU versam sobre norma processual disciplinadora dos procedimentos a serem observados quando da aplicação de sanção a responsável arrolado em contas ordinárias.*

*10. Nessa linha, por se tratar de direito processual, aplica-se a regra de direito intertemporal de que a nova norma aplica-se imediatamente aos processos em curso, segundo a máxima do tempus regit actum.*

*10. É certo, como aduz o Ministério Público junto ao TCU, que a aplicação da regra de direito intertemporal deve “em homenagem ao princípio da segurança jurídica, respeitar situações já regularmente constituídas.” Nessa linha, trago o seguinte excerto de emenda de decisão do Superior Tribunal de Justiça-STJ:*

*“2. A razoabilidade exige que o Direito Processual não seja fonte de surpresas, sobretudo quando há amplo dissenso doutrinário sobre os efeitos da lei nova. é certo que a aplicação da regra de direito intertemporal deve ter em vista o princípio informador da segurança jurídica.” (REsp 1062773/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 07/06/2011) (destacou-se)*

*11. Dito isso, entendo que assistiria razão ao recorrente caso o prazo de cinco anos para a reabertura das contas tivesse transcorrido sob a égide da redação antiga do art. 206 do Regimento Interno do TCU. Nessa hipótese, poder-se-ia supor que teria sido incorporada ao patrimônio jurídico do responsável a impossibilidade de aplicação de sanção por atos praticados nos exercícios de que tratam essas contas. Ou seja, seria o caso de aplicação do princípio da segurança jurídica de forma a preservar situação regularmente constituída. (destacou-se)*

*Com relação à prescrição da pretensão punitiva do TCU, o Parquet propõe a aplicação do prazo quinquenal previsto no Decreto 20.910/1932, no art. 174 do Código Tributário Nacional e no art. 1º da Lei 9.873/1999.*

*Quanto ao tema, existe jurisprudência desta Corte de Contas que, ante a omissão da Lei 8.443/1992, defende a aplicação, por analogia, do prazo geral de dez anos, estabelecido no Código Civil (art. 205), conforme consignado nas seguintes decisões: Acórdãos 510/2005, 1.803/2010, 771/2010, 474/2011 e 828/2013, do Plenário; Acórdãos 3.036/2006, 847/2007 e 2.073/2011, da 1ª Câmara; e Acórdãos 5/2003 e 3.132/2006, da 2ª Câmara.*

*No Poder Judiciário, existe entendimento de que o prazo prescricional aplicável à multa administrativa deve ser de cinco anos, quando a lei expressamente não o exija, em consonância com o disposto em várias outras normas de Direito Público, tais como: a Lei 9.873/1999, para a pretensão punitiva da Administração no exercício do poder de polícia; o Código Tributário Nacional, para a cobrança de crédito tributário; o Decreto 20.910/1932, para cobrança de dívidas passivas dos entes políticos; a Lei 8.112/1990, para ação disciplinar contra servidor público; e a Lei 8.429/1992, para ações destinadas à aplicação das sanções expressas nessa lei.*

*Por elucidativo, são transcritos, a seguir, os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ):*

*ADMINISTRATIVO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. MULTA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 1º DA LEI 9.873/1999. INAPLICABILIDADE.*

*1. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. Por decorrência lógica, tampouco prescreve a Tomada de Contas Especial no que tange à identificação dos responsáveis por danos causados ao Erário e à determinação do ressarcimento do prejuízo apurado. Precedente do STF.*

*2. Diferente solução se aplica ao prazo prescricional para a instauração da Tomada de Contas no que diz respeito à aplicação da multa prevista nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992. Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal.*

*3. Inaplicável à hipótese dos autos o disposto no art. 1º da Lei 9.873/1999, que estabelece que, nos casos em que o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Isso porque a instância de origem apenas consignou que as condutas imputadas ao gestor público não caracterizavam crime, sendo impossível depreender do acórdão recorrido a causa da aplicação da multa. Dessa forma, é inviável, em Recurso Especial, analisar as provas dos autos para verificar se a causa da imputação da multa também constitui crime (Súmula 7/STJ).*

*4. Recursos Especiais parcialmente providos para afastar a prescrição relativamente ao ressarcimento por danos causados ao Erário (REsp 894.539/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 27/08/2009);*

*AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. ATÉRIA APRECIADA SOB O RITO DO ART. 543-C, DO CPC. RESP N.º 1.112.577/SP REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA).*

1. A sanção administrativa é consectário do Poder de Polícia regulado por normas administrativas. A aplicação principiológica da isonomia, por si só, impõe a incidência recíproca do prazo do Decreto 20.910/32 nas pretensões deduzidas em face da Fazenda e desta em face do administrado.

2. Deveras, e ainda que assim não fosse, no afã de minudenciar a questão, a Lei Federal 9.873/99 que versa sobre o exercício da ação punitiva pela Administração Federal colocou uma pá de cal sobre a questão assentando em seu art. 1º caput: 'Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.'

3. A possibilidade de a Administração Pública impor sanções em prazo vintenário, previsto no Código Civil, e o administrado ter a seu dispor o prazo quinquenal para veicular pretensão, escapa ao cânone da razoabilidade, critério norteador do atuar do administrador, máxime no campo sancionatório, onde essa vertente é lideira à questão da legalidade.

4. Outrossim, as prescrições administrativas em geral, quer das ações judiciais tipicamente administrativas, quer do processo administrativo, mercê do vetusto prazo do Decreto 20.910/32, obedecem à quinquenalidade, regra que não deve ser afastada in casu. (...) (AgRg no Ag 1069662/SP, Relator Ministro Luiz Fux; Data do Julgamento: 1/6/2010; destacou-se).

Celso Antonio Bandeira de Mello, revendo seu posicionamento outrora manifestado sobre a matéria, assevera:

Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para a decadência do direito de constituir o crédito tributário. No passado, sustentávamos que, não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia com os estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. **Reconsideramos tal posição. Reditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, visto que, sendo as razões de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte.** Ademais, salvo disposição legal expressa, não haveria razão prestante para distinguir entre administração e administrado no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. **Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes da relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder, judicialmente, contra eles é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate de atos anuláveis** (in Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros. p. 930; destacou-se).

Recentemente, por meio do Acórdão 1.314/2013-Plenário, esta Corte julgou processo de representação formulada pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (Conjur), versando sobre a prescribibilidade da multa imposta em processos de controle externo.

Em que pese o Plenário desta Corte não tenha conhecido da representação, pelo não cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno, o Relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, deixou consignado no voto seu entendimento a respeito da matéria, segundo o qual, com base nos fundamentos transcritos a seguir, por analogia, o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em sua Lei Orgânica deve ser o de cinco anos, conforme prescrevem diversas normas de direito público:

(...)

19. Dessa forma, tomando por base os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, parece-me que o prazo prescricional de 5 anos para imposição de sanção pelo TCU é a solução mais acertada ante a falta de lei específica.

20. Nesse particular, compreendo que a utilização do instituto da analogia, como técnica de integração de lacunas, requer a busca de textos normativos que disponham sobre fatos similares ao que se busca decidir, o que, diante da noção de unidade e coerência do ordenamento jurídico, impõe a adoção de disposições pertencentes ao mesmo microsistema jurídico da norma a ser editada.

21. Por esse motivo, entendo que a utilização das regras do Código Civil para a definição do prazo prescricional aplicável à sanção aplicada pelo TCU no exercício da atividade de controle externo não constitui procedimento adequado, haja vista a absoluta diferença entre os fatos abarcados pelo espaço de incidência daquela regra jurídica – de natureza eminentemente privada – e os inerentes à relação de direito público travada entre a União e os administrados, no âmbito dos processos do TCU.

22. Evoluindo entendimento anteriormente esposado em outras situações, devo admitir que a falta de disposição legal a respeito do tema na Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) implica extrair-se do próprio Direito Administrativo, dada a sua independência científica, as bases para a integração dessa lacuna, que impacta diretamente o poder sancionador desta Corte de Contas. Seguindo tal raciocínio, penso que se há prazo próprio em ramo autônomo do Direito Público não há porque se insistir no uso, por meio da analogia, de norma essencialmente disciplinadora das relações jurídicas privadas.

23. Sendo assim, fazendo uso de tal critério de integração, entendo que o prazo prescricional para que o TCU aplique aos responsáveis as sanções previstas em lei deve mesmo ser o de cinco anos, conforme previsto em diversas normas de direito público, a exemplo do art. 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do art. 142, inciso I da Lei 8.112/1990, do art. 1º do Decreto 20.910/1932, do art. 174 do Código Tributário Nacional, do art. 1º da Lei 9.873/1999 e art. 1º da Lei 6.838/1980 e do art. 46 da Lei 12.529/2011.

Diante dessas ponderações, mostra-se coerente e plenamente defensável o prazo de cinco anos para efeito de prescrição da pretensão punitiva, pois a falta disposição legal a respeito do assunto na Lei Orgânica (Lei 8.443/1992) sugere que se extraia do Direito Administrativo, dada a sua independência científica, as bases para a integração dessa lacuna.

Assim, não obstante a existência de jurisprudência do TCU que privilegia o prazo geral de dez anos estabelecido no Código Civil, propõe-se a aplicação, ao caso, do entendimento do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, lavrado no voto que fundamentou o Acórdão 1.314/2013-Plenário, no sentido de utilizar o prazo prescricional de cinco anos na aplicação de sanções aos responsáveis por este Tribunal de Contas.

Em relação ao termo inicial para a contagem do prazo prescricional, conforme conclui o Exmo. Ministro Benjamin Zymler na supramencionada deliberação, fundamentado especialmente na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a solução mais adequada é considerar a data em que o Tribunal tomou **conhecimento dos fatos** tidos como irregulares. Transcrevem-se, a seguir, trechos do voto em que o relator discutiu essa questão:

24. Com relação ao termo inicial para contagem do aludido prazo prescricional, observo que o tema comporta maior diversidade de tratamento dentre as regras citadas. Nesse passo, as normas supramencionadas estipulam como termo **a quo** ora a data em que o fato se tornou conhecido (Lei 8.112 e Lei 8.429/1992, no caso de servidores ocupantes de cargo ou emprego público), ora a data da ocorrência do fato (Lei 6.838/1980, Lei 9.873/1999, Lei 12.529/2011 e Decreto 20.910/1932) – o Código Tributário Nacional comporta solução amoldada à especialidade da matéria, qual seja, o primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

25. Sendo assim, julgo adequado, para o correto deslinde da matéria, socorrer-se das lições do saudoso jurista Miguel Reale, que preceitua a necessidade de se analisar as semelhanças entre as circunstâncias fáticas da situação a ser integrada e hipótese de incidência da norma a ser utilizada analogicamente:

“Se um caso reúne, por exemplo, os elementos ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, e surge um outro com esses elementos e mais o elemento ‘f’, é de se supor que, sendo idêntica a razão de direito, idêntica teria sido a norma jurídica na hipótese da previsibilidade do legislador, desde que o acréscimo de ‘f’ não represente uma nota diferenciadora essencial. É preciso, com efeito, ter muita cautela ao aplicar-se a analogia, pois duas

*espécies jurídicas podem coincidir na maioria das notas caracterizadoras, mas se diferenciarem em razão de uma que pode alterar completamente a sua configuração jurídica. Essa nota diferenciadora, como a teoria tridimensional o demonstra, pode resultar tanto de uma particularidade fática quanto de uma específica compreensão valorativa: em ambos os casos o emprego da analogia não teria razão de ser. Já os romanos advertiam, com sabedoria: **mínima differentia facti máximas inducti consequentias júris.**” (REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 296-297).*

26. Nesse diapasão, penso existir, dentre as normas de direito público mencionadas, maiores semelhanças da atividade de controle externo com a persecução sancionatória empreendida em face da Lei de Improbidade Administrativa, razão pela qual reputo adequada, para fins de estipular o marco inicial de contagem do prazo prescricional, a utilização da Lei 8.429/1992.

27. Dessa forma, compreendo que a prescrição sancionatória deste Tribunal, por analogia, deve ser regida pelo art. 23, inciso II da Lei 8.429/1992, o qual determina que as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas na referida norma podem ser propostas “dentro do prazo prescricional para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.”.

28. Na esfera federal, o art. 142, inciso I, da Lei 8.112/1990 dispõe:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

(...)

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

29. Sendo assim, julgo adequado que o termo inicial para a contagem do prazo prescricional com vistas à aplicação das multas do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 seja a data em que os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito deste Tribunal.

30. Tal solução se mostra condizente com o princípio da máxima proteção das normas constitucionais, na medida em que conduz a uma interpretação do conjunto das normas do sistema que privilegiam o fortalecimento da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a qual é exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU.

(...)

Corroborando entendimento do Ministro Relator, segundo o qual a solução mais adequada passa pela adoção da data do conhecimento dos fatos pelo Tribunal, com base na Lei de Improbidade Administrativa, transcreve-se o seguinte precedente do STJ:

Resp 999324/RS, Relator Ministro Luiz Fux

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. NÃO INDICAÇÃO DOS MOTIVOS DA VIOLAÇÃO. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA Nº 284/STF. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC. INOCORRÊNCIA. ALÍNEA “C”. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. NÃO CONHECIMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. CIÊNCIA PELO TITULAR DA DEMANDA. ACÓRDÃO MANTIDO.

1. O termo a quo do prazo prescricional da ação de improbidade conta-se da ciência inequívoca, pelo titular de referida demanda, da ocorrência do ato ímprobo, sendo desinfluyente o fato de o ato de improbidade ser de notório conhecimento de outras pessoas que não aquelas que detém a legitimidade ativa ad causam, uma vez que a prescrição presume inação daquele que tenha interesse de agir e legitimidade para tanto.

(...)

3. A declaração da prescrição pressupõe a existência de uma ação que vise tutelar um direito (*actio nata*), a inércia de seu titular por um certo período de tempo e a ausência de causas que interrompam ou suspendam o seu curso.

4. Deveras, com a finalidade de obstar a perenização das situações de incerteza e instabilidade geradas pela violação ao direito, e fulcrado no Princípio da Segurança Jurídica, o sistema legal estabeleceu um lapso temporal, dentro do qual o titular do direito pode provocar o Poder Judiciário, sob pena de perecimento da ação que visa tutelar o direito.

5. 'Se a inércia é a causa eficiente da prescrição, esta não pode ter por objeto imediato o direito, porque o direito, em si, não sofre extinção pela inércia de seu titular. O direito, uma vez adquirido, entra como faculdade de agir (*facultas agendi*), para o domínio da vontade de seu titular, de modo que o seu não-uso, ou não-exercício, é apenas uma modalidade externa dessa vontade, perfeitamente compatível com sua conservação. (...) Quatro são os elementos integrantes, ou condições elementares, da prescrição: 1º - existência de uma ação exercitável (*actio nata*) 2º - inércia do titular da ação pelo seu não exercício; 3º - continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo; 4º - ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional (Antônio Luís da Câmara Leal, in 'Da Prescrição e da Decadência', Forense, 1978, p. 10-12). (...)'" (destacou-se).

No que diz respeito às causas de interrupção do prazo prescricional, existe entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, consoante ressaltou o Ministro-Relator na mencionada deliberação, segundo o qual a citação e a audiência válidas interrompem a prescrição para a aplicação da multa. Tal entendimento é fundamentado no art. 219 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal, conforme disposto na Súmula 103 do TCU.

No caso em análise, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional ocorreu com a formulação de representação por parte do MPTCU, em 9/5/2005, data na qual os fatos tidos como irregulares se tornaram conhecidos no âmbito desta Corte. O prazo prescricional foi interrompido com a notificação dos responsáveis em 2005, conforme se verifica dos ofícios de audiência, emitidos em 21/7/2005 (peça 1, p. 73-94) e da apresentação das razões de justificativas, ocorridas entre 26/9/2005 e 7/10/2005 (peça 21 e 22). Desse modo, como o processo foi julgado somente em 2012, **houve, de fato, a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.**

A par dos argumentos expostos, propõe-se dar provimento ao pedido de reexame interposto pelo MPTCU, face à impossibilidade de aplicação, ao caso, da nova redação do art. 206 do RI/TCU, promovida pela Resolução TCU 246/2011, conforme dito alhures e, ainda, em razão do transcurso de mais de cinco anos entre a notificação e o julgamento do presente processo, fazendo incidir, no caso **sub examine**, a prescrição da pretensão punitiva do TCU.

#### **IV – EXAME DE MÉRITO**

Os responsáveis apresentaram suas razões recursais às peças 80, 84, 85, 97, 99, 103, 116 e 121. Contudo, tendo em vista a proposta preliminar de acolher os argumentos do MPTCU e dar provimento ao recurso, não se analisará, nesta instrução, os demais argumentos apresentados pelos recorrentes em sede recursal.

Assim, caso o TCU não dê provimento à preliminar, devem ser os autos remetidos novamente a esta unidade técnica, a fim de que sejam promovidas as devidas análises quanto ao mérito dos recursos.

#### **V - DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Ante todo o exposto, considerando a manifestação do Ministro-Relator quanto ao conhecimento dos pedidos de reexame, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

**I - com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 e arts. 285, caput e 286, parágrafo único, do RI/TCU, dar provimento ao pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto**

*ao TCU (MPTCU), por intermédio do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, e, em consequência tornar insubsistente o Acórdão 2.247/2012-TCU-Plenário;*

*II - dar conhecimento às entidades/órgãos interessados e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.”*

*É o relatório.*

**TC – 007.518/2005-5**

**Natureza: Representação (pedidos de reexame).**

**Unidade jurisdicionada:** Banco da Amazônia S.A. (Basa).

**Recorrente (s):** Ministério Público junto ao TCU, Flora Valladares Coelho (CPF 012.369.897-91), Jorge Nemetala José Filho (CPF 005.790.092-20), Hélio Francisco dos Santos Graça (CPF 005.459.962-87), Mário Jorge de Macedo Bringel (CPF 001.048.252-00), José Artur Guedes Tourinho (CPF 008.645.602-49), José Maria Gomes Trindade (CPF 019.654.092-53), Luiz Benedito Varela (CPF 001.301.922-87), Aláudio de Oliveira Mello Junior (CPF 004.306.502-30) e José Benevenuto Ferreira Virgolino (CPF 000.192.242-49).

**Interessados:** Anivaldo Juvenil Vale (CPF 078.591.476-53), Humberto Conde (CPF 003.931.005-10), Jorge Luiz Soares dos Santos (CPF 033.031.522-68), José das Neves Capela (CPF 000.249.372-15), João Augusto Barbosa Monteiro (CPF 001.062.242-04) e Silvestre de Castro Filho (CPF 003.349.954-34).

**Advogado (s) constituído (s) nos autos:** Dr.<sup>a</sup> Tatiana do Couto Nunes OAB/DF 21.521 e outros (Peças 81- 82 e 94-95) e Dr.<sup>a</sup> Luiza Montenegro Duarte Leão e outros (Peças 96, 98, 115 e 102).

**Decisão Recorrida:** Acórdão 2.247/2012, retificado, por inexatidão material, pelo Acórdão 2.725/2012, ambos do Plenário do TCU.

**Interessado (s) em sustentação oral:** Flora Valladares Coelho e Jorge Nemetala José Filho, Peças 133-134.

**Sumário:** Representação. Multas. Pedidos de Reexame. Conhecidos e um não conhecido. Elementos capazes de alterar parcialmente o juízo. Provido parcialmente para o MP/TCU e não provido para José Maria Gomes Trindade.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedidos de reexame interpostos pelo Ministério Público Junto ao TCU (MP/TCU), por intermédio de seu Procurador-Geral à época, Ilmo. Lucas Rocha Furtado (R001-Peça 35), e por Flora Valladares Coelho e Jorge Nemetala José Filho (R002-Peças 80 e 93), Hélio Francisco dos Santos Graça (R003-Peça 84), Mário Jorge de Macedo Bringel (R004-Peça 85), José Artur Guedes

Tourinho (R006-Peça 97), José Maria Gomes Trindade (R007-Peça 99), Luiz Benedito Varela (R008-Peça 103), Aláudio de Oliveira Mello Junior (R009-Peça 116) e José Benevenuto Ferreira Virgolino (R010-Peça 121), por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 2.247/2012-TCU-Plenário, prolatado na sessão de julgamento do dia 22/8/2012-Ordinária e inserto na Ata 33/2012-Plenário (Peça 29). O Acórdão recorrido foi retificado, por erro material, pelo Acórdão 2.725/2012-TCU-Plenário (Peça 43).

1.1. A deliberação recorrida, com as devidas retificações, apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. considerar revel o Sr. Jorge Luiz Soares dos Santos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 1992;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José das Neves Capela;

9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Luiz Benedito Varela, Aláudio de Oliveira Mello Junior, Hélio Francisco dos Santos Graça, José Artur Guedes Tourinho, Mário Jorge de Macedo Bringel, João Augusto Barbosa Monteiro, Flora Valladares Coelho, José Benevenuto Ferreira Virgolino, Jorge Nemetala José Filho, José Maria Gomes Trindade, Humberto Conde, Silvestre de Castro Filho, Anivaldo Juvenil Vale, conforme explicitado no relatório e no voto que fundamentam o presente acórdão;

9.4. em razão do caráter formal das ocorrências e das demais peculiaridades do caso concreto, deixar de aplicar sanção aos Srs. Silvestre de Castro Filho, Anivaldo Juvenil Vale e Humberto Conde;

9.5. com fundamento no art. 58, incisos II e III, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 268, incisos II e III, do Regimento Interno, aplicar, individualmente, multa aos responsáveis, nos valores a seguir indicados, a ser recolhida ao Tesouro Nacional, com incidência de encargos legais, calculados da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado:

9.5.1. Luiz Benedito Varela: R\$ 20.000,00;

9.5.2. Aláudio de Oliveira Mello Junior: R\$ 20.000,00;

9.5.3. Hélio Francisco dos Santos Graça: R\$ 20.000,00;

9.5.4. José Artur Guedes Tourinho: R\$ 30.000,00;

9.5.5. Mário Jorge de Macedo Bringel: R\$ 20.000,00;

9.5.6. João Augusto Barbosa Monteiro: R\$ 10.000,00;

9.5.7. Flora Valladares Coelho: R\$ 30.000,00;

9.5.8. José Benevenuto Ferreira Virgolino: R\$ 30.000,00;

9.5.9. Jorge Nemetala José Filho: R\$ 30.000,00;

9.5.10. José Maria Gomes Trindade: R\$ 16.000,00;

9.5.11. Jorge Luiz Soares dos Santos R\$ 16.000,00;

9.6. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.7. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.8. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

9.9. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias a contar do recebimento da notificação e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência de encargos legais sobre o valor de cada uma;

## HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de representação formulada pelo MP/TCU sobre irregularidades em operação de crédito para capital de giro realizada entre o Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a empresa Frangonorte Indústria e Comércio Ltda., cujos sócios, à época dos fatos, eram Getúlio Alberto de Souza Cruz (ex-Governador de RR) e Romero Jucá Filho (Senador da República pelo Estado de Roraima) (pág. 26 da Peça 1), que resultou na renegociação de dívidas anteriores e no aporte de recursos oriundos do Fundo Constitucional do Norte (FNO), no montante de R\$ 1.500.000,00, liberados em duas parcelas de R\$ 750.000,00 em dezembro de 1995 e em agosto de 1996 (págs. 15-22 da Peça 1).

2.1. Em cumprimento à determinação do Ministro-Relator Benjamin Zymler (págs. 23-24 da Peça 1), a Secex/RR realizou, no período de 30/5/2005 a 10/6/2005, inspeção no Basa, na qual propôs a audiência dos responsáveis em razão das irregularidades a seguir expostas (págs. 25-57 da Peça 1):

a) aprovação de sucessivos financiamentos para a Frangonorte com recursos do FNO, por meio do FIR 91/003, FIR 92/008, FIR 93/004 e FIR 94/164;

b) aprovação da composição e assunção de dívidas e de novo financiamento para capital de giro da empresa (FIR 95/361-1);

c) liberação, em 22/12/1995, da primeira parcela de capital de giro;

d) aprovação da liberação da segunda parcela de capital de giro, em 27/6/1996;

e) aprovação da documentação relativa às fazendas apresentadas para complementar as garantias da operação da Frangonorte.

2.2. Realizada a audiência dos responsáveis (págs. 73-107 da Peça 1), a Secex/RR, após a rejeição de grande parte das razões de justificativas apresentadas, concluiu pela impossibilidade de aplicação de multa aos servidores que figuraram no rol de responsáveis das prestações de contas do FNO relativas aos exercícios de 1991 a 1996, visto que suas contas haviam sido julgadas há mais de 5 anos da constituição da presente representação.

2.3. Diante disso, e, com base no art. 206 do Regimento Interno do TCU-RITCU, vigente à época, segundo o qual a decisão definitiva em processo de tomada de contas constituía fato impeditivo à imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constassem como responsáveis os mesmos gestores, a unidade técnica propôs a aplicação de multa aos gestores que não constaram no rol de responsáveis nas prestações de contas do Fundo: João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos (págs. 37-71 da Peça 1).

2.4. No curso do processo, alterou-se o entendimento jurisprudencial acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de prejuízos ao Erário. No entanto, apesar de ser possível a conversão dos presentes autos em TCE, a unidade técnica ponderou que o grande tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos prejudicaria o contraditório e a ampla defesa dos responsáveis.

2.5. O MP/TCU anuiu à proposta da unidade técnica.

2.6. A Exma. Ministra-Relatora Ana Arraes, por sua vez, após entender não ter havido prescrição da pretensão punitiva dessa Corte de Contas, com base na aplicação das regras prescricionais do Código Civil, propôs a aplicação, ao caso, da nova redação do art. 206 do RITCU, que entrou em vigor a partir do dia 1º/1/2012, segundo a qual a decisão definitiva em processo ordinário de contas não impede que seja aplicada multa ou imputado débito a um mesmo responsável

em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público, nos termos do Voto condutor do Acórdão recorrido, o qual foi acolhido pelo Pleno desta Corte de Contas (pág. 2 da Peça 30).

2.7. Irresignados, o MP/TCU e alguns dos gestores multados no subitem 9.5.do Acórdão recorrido interpuseram os presentes pedidos de reexame, que se fundamentam nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

#### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (Peças 71-72, 86-89, 111-114 e 125-127), ratificados pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (Peças 74, 90, 123 e 128), que concluíram pelo conhecimento dos pedidos de reexame, nos termos do art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU suspendendo-se os efeitos dos itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.9 do Acórdão recorrido.

3.1. Em atenção ao princípio da celeridade processual, propõe-se não conhecer da peça recursal interposta por José Benevenuto Ferreira Virgolino (R010-Peça 121), na qual declara aderir ao pedido de reexame colacionado às Peças 80 e 93, por ser intempestiva, uma vez que fora protocolada no TCU em 12/12/2012 (Peça 108) e o recorrente foi cientificado do Acórdão condenatório em 22/11/2012 (Peça 54), nos termos dos art. 32, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285, §2º e 286, parágrafo único, do RI/TCU.

3.2. Note-se que as alegações objetivas apresentadas pelos recorrentes às Peças 80 e 93 já aproveitam aos demais responsáveis, com fulcro no art. 281 do RI/TCU.

#### EXAME DE MÉRITO

##### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) a nova redação do art. 206 do RI/TCU pode ser aplicada aos casos em que os atos processuais tenham se processado anteriormente à sua modificação;

b) houve a prescrição das multas aplicadas;

c) o gestor atuou de forma escorreita no âmbito de suas funções, respaldado em parecer técnico e/ou jurídico;

d) houve a violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

##### 5. Da aplicação do art. 206 do RI/TCU.

5.1. O *Parquet* argumenta que a modificação introduzida pela Resolução TCU 246/2011 no art. 206 do RI/TCU impôs aos gestores públicos uma situação mais gravosa do que a que vigorava anteriormente, com base nos seguintes argumentos (págs. 4-5 da Peça 35):

a) considera que a inovação trazida pela Resolução TCU 246/2011 é de natureza puramente processual e, portanto, de aplicação imediata aos processos pendentes, deve ela respeitar os efeitos jurídicos dos atos processuais praticados anteriormente àquela inovação normativa;

b) defende a aplicação do princípio de que o tempo rege o ato (*tempus regit actum*), segundo o qual deve prevalecer não a norma processual nova, mas a norma vigente ao tempo do ato processual. Tal entendimento estaria em consonância com o princípio da segurança jurídica;

c) cita questão análoga discutida no Supremo Tribunal Federal-STF (Agravo de Instrumento 664.567/RS) e decisão da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça-STJ (Recurso

Especial 638.239-RS), para o qual a lei processual nova tem incidência imediata, devendo ser aplicada aos processos em curso, resguardados os atos praticados sob a legislação revogada.

**Análise:**

5.2. A análise contida na instrução de págs. 4-5 da Peça 130 demonstra de forma clara que assiste razão ao argumento apresentado pelo MP/TCU, referente à impossibilidade de aplicação, ao caso concreto, da nova redação do art. 206 do RI/TCU, alterado pela Resolução TCU 246/2011.

5.3. A antiga redação do art. 206 do RI/TCU, **vigente até 31/12/2011**, preceituava que a decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária constituiria fato impeditivo à imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constassem como responsáveis os mesmos gestores. Nos termos do § 1º do mencionado artigo, a apreciação de irregularidades constatadas após o julgamento das contas dependeria da interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público, no prazo de até cinco anos, contados a partir da publicação do acórdão no Diário Oficial da União, conforme preceitua o art. 288 do RI/TCU.

5.4. As irregularidades apuradas no presente caso ocorreram em 1995, com a aprovação da composição e assunção de dívidas da Frangonorte, no valor de R\$ 4.616.721,50, e de um novo financiamento para capital de giro para essa empresa, no valor de R\$ 1.500.000,00 (operação FIR 95/361-1); e em 1996, com a aprovação da liberação da segunda parcela dos recursos para capital de giro da Frangonorte. As contas dos mencionados exercícios, TC 450.245/1996-9 e TC 450.171/1997-3, **foram julgadas há mais de 5 anos da apresentação da representação pelo MP/TCU**, fato gerador que gerou a constituição dos presentes autos, ultrapassado, por conseguinte, o prazo quinquenal para interposição do recurso de revisão.

5.5. Insta ressaltar que esta previsão regimental **não alcança aqueles gestores que não constaram no rol de responsáveis nas prestações de contas do Fundo**, são eles, João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos (pág. 6 da Peça 31), *in verbis*:

26. A proposta de aplicação de multa acima não pode entretanto prosperar, haja vista que as Prestações de Contas do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte relativas aos exercícios de 1991 a 1996 (474.027/1993-7, 474.087/1993-0, 474.087/1994-8, 450.194/1995-7, 450.245/1996-9, 450.171/1997-3) já foram julgadas pelo TCU. Nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU, a decisão definitiva em processo de tomada de contas constitui fato impeditivo da imposição de multa ou débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores. Para que seja possível a imposição de multa, é necessário o conhecimento de eventual recurso de revisão interposto pelo Ministério Público. Entretanto, como as contas citadas já foram julgadas há mais de cinco anos, não é mais cabível a interposição de recurso de revisão (art. 35 da Lei 8.443/1992).

26.1. Em casos assim, é viável a não apenação dos gestores principais que constam como responsáveis na Prestação de Contas simultaneamente com a apenação de responsáveis cujos nomes não tenham constado na Prestação de Contas, conforme análise constante dos acórdãos 836/2003 e 393/2006, ambos do Plenário, embora possa ser encontrado o acórdão 133/2006 da 2ª Câmara que deliberou pela não apenação de servidores integrantes de escalão intermediário em caso de negligência na conservação e guarda de um posto de fiscalização que acabou depredado, considerando que ante a impossibilidade de apenação dos principais responsáveis (decorrente do art. 206 do Regimento Interno) e a imprecisão quanto ao período em que ocorreu a depredação e quanto às medidas adotadas para evitá-la, a aplicação de sanção apenas aos servidores integrantes de escalão intermediário não seria medida de justiça. No presente processo, inclinamo-nos no sentido de que deve ser aplicada multa aos servidores não alcançados pelo óbice decorrente da decisão definitiva nas tomadas de contas.

26.2. Constam nos róis de responsáveis integrantes das Tomadas de Contas do FNO relativas aos exercício de 1991 a 1996 os seguintes responsáveis: Silvestre de Castro Filho (1991); Anivaldo Juvenil Vale (1992); Anivaldo Juvenil Vale, Luiz Benedito Varela, Humberto Condé, José Artur

Guedes Tourinho, Mário Jorge de Macedo Bringel (1993); Luiz Benedito Varela, Hélio Francisco dos Santos Graça, Aláudio de Oliveira Mello Junior, José Artur Guedes Tourinho, Mário Jorge de Macedo Bringel (1994); Luiz Benedito Varela, Hélio Francisco dos Santos Graça, Aláudio de Oliveira Mello Junior, José Artur Guedes Tourinho, Mário Jorge de Macedo Bringel (1995), Flora Valladares Coelho, José Benevuto Ferreira Virgolino, Jorge Nemetala José Filho, José Artur Guedes Tourinho, (1996).

26.3. Não constam nos róis de responsáveis integrantes das Tomadas de Contas do FNO relativas aos exercícios de 1995 e 1996 os responsáveis João Augusto Barbosa Monteiro (1995) e José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos (1996).’

## 6. Da prescrição das multas.

6.1. O MP/TCU defende a aplicação, por analogia, do prazo quinquenal estabelecido nas seguintes normas de direito público: Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional e art. 1º da Lei 9.873/1999. Considera que os fatos inquinados ocorreram entre 1991 e 1996, e que as audiências, que interromperiam o prazo prescricional, foram promovidas em julho de 2005, interstício de quase 10 anos (págs. 6-7 da Peça 35).

6.2. José Maria Gomes Trindade postula que o prazo decenal, aplicável ao caso por se tratar de multa, com caráter de sanção, e aplicado pela Exma. Ministra Relatora *a quo*, já teria se esvaído, pois os atos imputados, quais sejam as elaborações dos pareceres DEAGRO/DECIN 95/246 e 95/324, datados de 5 e 17/5/1995, ocorreram 10 anos antes de sua citação, “recebida em agosto de 1995” (págs. 3-4 da Peça 99).

### Análise:

6.3. O Relator *ad quem*, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, considerou que “a multa aplicada ao recorrente José Maria Gomes da Trindade refere-se a fatos ocorridos em 1996, relacionados à emissão da Comunicação Interna Deagro 96/752, datada de 1/8/1996, que fundamentou o posicionamento da Relatora *a quo* no sentido de que o responsável foi omisso em relação às análises que lhe competiam” (pág. 19 da Peça 11, 6 da Peça 30 e Peça 135).

6.4. O recorrente entende que foi responsabilizado pela elaboração dos pareceres DEAGRO/DECIN 95/246 e 95/324, datados, em verdade, em 4/5 e em 20/7/1995 (págs. 5-17 da Peça 8 e 6-15 da Peça 9).

6.5. Note-se que o interstício decenal não se perfaz em nenhuma hipótese, ainda que considerada a elaboração destes primeiros pareceres em 1995, uma vez que o termo inicial da contagem será contado a partir da entrada em vigor do novo Código, 11/1/2003, uma vez que houve o transcurso de menos de 10 anos dos fatos até a entrada em vigor do novo Código, conforme a regra de direito intertemporal do art. 2.028 da referida lei, como ver-se-á em seguida e observou o Exmo. Ministro-Relator *ad quem* (Peça 135).

6.6. Com relação à prescrição da pretensão punitiva, pondera-se que o instituto da segurança jurídica, consagrado nos estados democráticos de direito contemporâneos, como forma de contínua regulação do exercício da atividade estatal, no campo dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos está adequadamente exposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual as ações destinadas a cominar sanções, decorrentes de prática de atos ilícitos, têm seus prazos prescricionais fixados por lei.

6.7. Desta forma, a partir da determinação contida expressamente no texto constitucional, as regras de prescrição a serem observadas pelo TCU no exercício do poder punitivo no âmbito do controle externo constituem matéria de estrita reserva legal. Não é por simetria com outros diplomas legais atinentes à relação entre o Estado e o administrado que se suprem lacunas. Muito menos mediante a adoção de precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça-STJ.

6.8. Em razão mesmo da ausência de lei expressa estabelecendo o interstício a ser respeitado pela Corte, não está o Tribunal de Contas da União autorizado a autolimitar-se no encargo constitucional a si atribuído pelos artigos 70 e seguintes da Constituição Federal de 1988. Tampouco poderá dizer da sua competência em estabelecer prazos de prescrição, muito embora seja expresso na Carta Magna que tal só poderá ser feito por lei, sob o risco da excessiva limitação temporal do *jus puniendi* do TCU, a inviabilizar, em grande parte o poder dissuasivo que a Carta Constitucional investiu esta Corte Federal de Contas, exatamente para prevenir ou de reprimir ilícitos administrativos afetos à sua jurisdição.

6.9. Ao adotar o prazo de prescrição da pretensão punitiva largamente utilizado em diversos arestos deste Tribunal com base nas regras do Código Civil, não se verificaria a perda do exercício do *jus puniendi* pelo Estado no âmbito do controle externo.

6.10. No presente caso, os atos irregulares foram praticados em relação à elaboração dos pareceres DEAGRO/DECIN 95/246 e 95/324, em 4/5 e em 20/7/1995 (págs. 5-17 da Peça 8 e 6-15 da Peça 9) e à emissão da Comunicação Interna Deagro 96/752, datada de 1/8/1996 (pág. 19 da Peça 11), ou seja, à luz do Código Civil de 1916. Com a vigência do novo Código Civil, a partir de 11/1/2003, deve-se recorrer à regra de direito intertemporal do art. 2.028 da referida lei, que assim dispõe: “serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”. Como houve o transcurso de menos de 10 anos, quando da entrada em vigor do novo Código, o caso concreto apurado nos autos estaria sujeito ao prazo decenal, *ex vi* do art. 205 do novel diploma normativo, contado a partir da sua vigência.

6.11. Iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal houve sua interrupção no momento em que João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos tomaram ciência dos ofícios de audiência, respectivamente, em 21 e 25/7/2005, conforme documentos às págs. 73-74, 85-86 e 106-107 da Peça 1, nos termos da regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil.

6.12. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 22/8/2012 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional nos moldes do Código Civil.

## 7. **Da atuação escoreita do gestor no âmbito de suas funções.**

7.1. Objeta ser necessária a individualização das condutas, entende que as condutas apontadas pela Relatora *a quo* “vão além das atribuições” de seu cargo, e alega que não agiu com imprudência e/ou negligência, contestando a aplicação da multa e requerendo seu afastamento, com base nos seguintes argumentos (págs. 4-10 da Peça 99):

a) objeta que emitiu parecer desfavorável a operação;

b) afirma que apesar da Empresa Empar Projetos Ltda. ser cadastrada junto ao banco, ele deixou claro “a necessidade de verificação da situação do imóvel por técnicos” da instituição financeira, e entende que este fato foi reconhecido pela Relatora *a quo*;

c) aponta que a equipe do Deagro, “composta de engenheiros agrônomos e técnicos agrícolas”, diante da impossibilidade de avaliação dos bens por funcionários do próprio banco, levou em consideração que os valores informados “estavam de acordo com o RIT (Relatório de Informações Trimestrais do Banco da Amazônia)”;

d) coloca que, em relação à análise deficiente da procedência e da legalidade da documentação, à não verificação de que os imóveis foram adquiridos do conjugue e de parentes, falhas grosseiras no cadastro CPF, à omissão na análise da existência de dois registros do mesmo imóvel, em cidades distintas, à ausência de declaração fornecida pelo INCRA, a responsabilidade pela análise da

legalidade e da regularidade da documentação não pode ser lhe imputada, pois é “economista de formação e ocupava cargo técnico totalmente desvinculado da área jurídica”;

e) aduz que “não houve negligência ou imprudência”, uma vez que fez a análise com base na documentação disponível, e que as ocorrências foram conhecidas posteriormente, não tendo agido com “culpa em nenhuma espécie”;

f) pondera que a “inadimplência é risco do negócio” e que “a repactuação da dívida e novo aporte de recursos é um processo absolutamente normal em bancos de desenvolvimento”, no qual os aspectos sociais devem ser levados em consideração;

g) alterca que o Basa está “executando a empresa”, logo “não pode ser penalizado por prejuízo que ainda não se concretizou em definitivo, pois pode ser revertido judicialmente”;

h) ajuíza que ao ter sido relativizada a ocorrência referente à extrapolação do limite de crédito, a Relatora *a quo* atestaria, segundo a defesa, que “eventuais equívocos eram escusáveis, o que afasta a culpa do recorrente que, como agente público, só pode ser responsabilizado quando causar dano com culpa *latu senso*”;

i) considera “injusto que a aplicação de sanção recaia apenas aos servidores integrantes do escalão intermediário”;

j) observa, nas considerações finais, que agiu de boa-fé, não auferiu benefício pessoal, atuou com lisura na função, aderindo aos normativos e que o decurso do tempo entre as condutas (1995) e a primeira oitiva (2005), além do presente recurso, “prejudica em muito a ampla defesa e o contraditório dos agentes envolvidos”.

#### **Análise:**

7.2. Observa-se que o excerto apresentado pelo recorrente demonstra ocorrência contrária ao alegado, ao constar de forma expressa no Voto da Ministra-Relatora *a quo* que não havia outra razão para a continuidade do impasse – de liberação da parcela – desde que o Basa homologasse a avaliação, *in litteris* (pág. 4 da Peça 99):

30. Adicionalmente, consignou que a agência de Boa Vista era desfavorável à segunda liberação dos recursos pelo fato de a localização dos imóveis dificultar sua reavaliação. Concluiu o Deagro que “o valor das garantias oferecidas (...) atende esta condicionante e desde que o Banco homologue esta avaliação e/ou haja confirmação desta através de técnico do nosso quadro, não vemos outra razão para a continuidade do impasse...” (grifei). (grifos do original)

7.3. Inicialmente, no que se refere às alegações da falta de enfrentamento dos argumentos do recorrente e de fundamentação do Acórdão recorrido, insta observar que as razões de justificativa do recorrente (págs. 125-129 da Peça 21) foram detidamente analisadas na instrução da unidade técnica às págs. 56-57 da Peça 2. Bem como, a parte dispositiva da decisão do TCU encontra-se legalmente fundamentada pelo Voto constante da Peça 30, por meio do qual foi devidamente individualizado e apontado, a fim de fundamentar a multa aplicada, o ato administrativo com grave infração à norma legal de autoria do recorrente.

7.4. O Relatório e o Voto da Exma. Ministra-Relatora *a quo* circunscrevem a aplicação da multa, particularmente em relação ao recorrente, a ausência de maiores cuidados na análise da regularidade da documentação relativa aos imóveis apresentados por Luiz Carlos Fernandes de Oliveira para fazer face às garantias da operação da Frangonorte Indústria e Comércio Ltda. (págs. 5-6 da Peça 30):

#### VI

37. A liberação da segunda parcela do capital de giro foi condicionada, pela Diretoria Executiva, ao exame da procedência e da legalidade da documentação relativa às fazendas apresentadas para complementar as garantias da operação. Essas análises, conforme determinação da Diretoria,

couberam ao Departamento Agropecuário – Deagro, chefiado pelo Sr. José Maria Gomes Trindade, com o apoio da Consultoria Jurídica – Cojur, chefiada pelo Sr. Jorge Luiz Soares Santos.

38. Esses agentes foram ouvidos em audiência por terem considerado regular a documentação, omitindo-se em relação a pontos capazes de levantar suspeitas sobre sua possível irregularidade, os quais descrevo a seguir:

38.1. Os imóveis foram adquiridos do cônjuge e de parentes em primeiro grau, em data muito próxima e posterior à data da avaliação e da aprovação condicionada da liberação da segunda parcela dos recursos pela Diretoria Executiva. Apesar disso, não foi mencionado o fato de os valores do laudo de avaliação das fazendas serem muito superiores (115,53%, em média) aos respectivos valores de aquisição.

38.2. As escrituras públicas de compra e venda das fazendas foram registradas em cartório de outra comarca e continham falhas grosseiras relativas à inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF da Receita Federal. O número do CPF do outorgado comprador, nessas escrituras, pertencia a outra pessoa. Além disso, em quatro das sete fazendas dadas como garantia no negócio, o CPF do outorgante vendedor também era de outra pessoa.

38.3. Não havia informação acerca da desnecessidade de declaração fornecida pelo Incra de que os títulos de propriedade apresentados não padeciam de vícios insanáveis ou de certidão do Instituto de Terras Estadual comprobatória de que as áreas foram transferidas regularmente do patrimônio público para o particular, apesar de essa documentação ser exigida pelo Manual do FNO.

39. O responsável pelo Deagro alegou, em síntese, que competia às instâncias técnicas inferiores a análise da veracidade da documentação apresentada. O chefe da Cojur não apresentou suas razões de justificativa, pelo que se tornou revel.

40. Destaco, contudo, que a Cojur, instada pelo Deagro a se manifestar, limitou-se a informar que “não nos foi dado detectar nenhuma injuricidade, a uma vista geral dos documentos”, ante a inexistência de dúvidas específicas do Departamento quanto à documentação das fazendas, “o que leva a supor que o Departamento nenhuma irregularidade viu nos documentos que analisou” (Informação Cojur-Codim 96/225, às fls. 234 e 235 do anexo 7).

41. A Comunicação Interna Deagro 96/752 (à fl. 233 do anexo 7), por sua vez, tão somente anexou a manifestação da Cojur, ratificando-lhe o teor, e instruiu a filial do Basa em Boa Vista que providenciasse a averbação das novas garantias.

42. É de se dizer, assim, que os responsáveis não procederam às análises que lhes foram determinadas pela Diretoria Executiva acerca da validade das garantias complementares oferecidas pela Frangonorte ao Basa.

43. Alinho-me, portanto, às conclusões da unidade técnica de que os agentes agiram indevidamente. Identifico nos autos, contudo, elementos que demonstram que esses responsáveis não foram somente negligentes, e sim que se omitiram, de forma consciente e deliberada, de realizar as análises criteriosas que a situação demandava.

44. É necessário informar que inspeção do Basa realizada em 2004 constatou que, nos locais em que deveriam existir as sete fazendas, havia vários imóveis com áreas inferiores, ocupados há mais de dez anos por seus respectivos donos, os quais apresentaram os pertinentes títulos de propriedade (fls. 36 e 37 do volume principal). Em outras palavras, as fazendas dadas em garantia pela Frangonorte ao Basa simplesmente não existiam.

7.5. De fato, neste caso específico, a análise cabível a afastar a imputação da multa reside na comprovação de que o responsável teria, à época, tomado todas as medidas de sua alçada para realizar a devida e a esmerada pesquisa de preços ou que não tenha sido de sua responsabilidade a prospecção no mercado dos valores em questão.

7.6. Com efeito, caso se chegue à conclusão de que os fatos e documentos, acostados aos autos pelo recorrente, são hábeis o suficiente para comprovar a ação diligente deste ou a falta de sua

competência pelos atos inquinados, a multa que lhe foi cominada, posto que terá perdido seu suporte de validade, deverá ser relevada.

7.7. *A contrario sensu*, evidentemente, se a argumentação carreada aos autos não se mostrar materialmente suficiente a evidenciar a conduta diligente do recorrente ou a afastar sua responsabilidade, a multa deverá ser mantida.

7.8. O recorrente argúi que não pode ser responsabilizado por esta Corte de Contas, pois é “economista de formação e ocupava cargo técnico totalmente desvinculado da área jurídica”.

7.9. Insta ressaltar que o recorrente não está sendo multado pela emissão do parecer jurídico, mas pela omissão no trato de suas atribuições, ao emitir o parecer técnico, no qual não foram ressaltadas as irregularidades flagrantes em todo o processo interno do Basa para a concessão do empréstimo.

7.10. Nesse sentido, alegar que o Basa está processando na empresa não afasta a existência do ato irregular por ele praticado. Pelo contrário, reforça a convicção que a operação financeira foi eivada de ilegalidades reconhecidas pela própria instituição a qual servia.

7.11. De igual sorte, tentar afastar sua responsabilidade pela ausência de eventuais punições aos seus superiores não o socorre para elidir a multa que lhe fora imposta, pois o que se verifica, no âmbito desta TCE, é a atuação de cada gestor dentro de sua esfera de competência, e a falta de punição de seus superiores não decorre da inexistência dos atos administrativos inquinados, mas tão somente de ritos processuais que afastam, neste processo, a competência do TCU para reabrir as respectivas contas que já haviam sido julgadas, como fora analisado anteriormente.

7.12. Torna-se imperioso enfatizar que por meio da punição aplicada se almeja, primordialmente, reprimir e coibir atitudes semelhantes às encontradas naquela gestão.

7.13. Situação de potencial dano ao Erário que só ocorreu em virtude da atuação do recorrente com grave infração à norma regulamentar, circunstância que subsume ao tipo previsto nos incisos II e III do art. 58 da LOTCU.

7.14. O fato de o administrador alegar ter agido com suporte na boa-fé, sem ter sido comprovado que auferiu benefício pessoal e movido pela relação de confiança não o torna imune à censura do Tribunal. Tal responsabilidade somente poderia ser afastada caso as irregularidades decorressem de vícios ocultos, dificilmente perceptíveis no âmbito da análise procedida pela autoridade encarregada da emissão do parecer técnico, situação diametralmente oposta a verificada no caso concreto em que a autoridade se contradiz ao afirmar que a operação financeira realizada sem o devido lastro econômico, poderia ser justificada sob os auspícios do interesse social, em relação ao qual não traz qualquer comprovação, uma vez que o empréstimo somente beneficiou os poderosos regionais.

7.15. Pondera-se, outrossim, que a conduta admoestada se fundamenta em vultosa relação de documentos e não na eventual ausência deles, o que, se fosse o caso, poderia dar margem a uma avaliação de que o tempo transcorrido poderia ter prejudicado o exercício da ampla defesa e do contrário, o que não é verdade no caso concreto.

7.16. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

**8. Da violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.**

8.1. Requer, por fim, a redução pelo valor compatível com os rendimentos do recorrente, pois o valor excessivo “compromete as finanças de sua família” e clama não ter obtido nenhum “benefício financeiro da operação pela qual é apenado” (págs. 10-11 da Peça 99).

#### Análise:

8.2. Cabe ressaltar que o fundamento da aplicação de multa decorreu da prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza financeira, operacional e patrimonial e ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário, cujo respaldo jurídico se encontra no inciso II e III do art. 58 da Lei 8.443/1992.

8.3. Torna-se imperioso enfatizar que por meio da punição aplicada se almeja, primordialmente, reprimir e coibir atitudes semelhantes às encontradas naquela gestão. Nesse sentido, a valoração e a tipificação da pena a ser aplicada não deve guardar qualquer relação com os rendimentos que recebe o gestor condenado, por falta de previsão legal e, primordialmente, pois neste momento, o bem jurídico a ser resguardado, neste momento, não é o financeiro, e sim o comprometimento do gestor público em respeitar as leis e os normativos pátrios.

8.4. Insta ponderar que as sanções de multa aplicadas ao recorrente no valor de R\$ 16.000,00, as quais devem ser estipuladas entre cinco e cem por cento do valor atualizado do montante estipulado no caput do art. 58, da LOTCU, o que, por sua vez, se encontrava normatizado e atualizado, atualmente, pela Portaria 34, de 3/2/2012 (sob o amparo do § 1º do art. 268 do RI/TCU), a qual o fixou em R\$ 41.528,52 para o ano de 2012.

8.5. Portanto, à luz desses dispositivos, o valor aplicado de R\$ 16.000,00 corresponde a 38,53% do valor máximo determinado pelo normativo. O que, por sua vez, se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pelo RI/TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

8.6. Verifica-se, sobremaneira, que a dosimetria aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade apontada. Além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal.

8.7. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado. Escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

#### **CONCLUSÃO**

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) assiste razão ao argumento apresentado pelo MPTCU, referente à impossibilidade de aplicação, ao caso, da nova redação do art. 206 do RI/TCU, promovida pela Resolução TCU 246/2011. As irregularidades apuradas no presente caso ocorreram em 1995 e em 1996, e as contas dos mencionados exercícios, TC 450.245/1996-9 e TC 450.171/1997-3, foram julgadas há mais de 5 anos da apresentação da representação pelo MP/TCU, fato gerador que gerou a constituição dos presentes autos, transcorrido, por conseguinte, o prazo para interposição do recurso de revisão. Insta ressaltar que esta previsão regimental não alcança aqueles gestores que não constaram no rol de responsáveis nas prestações de contas do Fundo, são eles, João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos;

b) no presente caso, considera-se como termo inicial para a contagem do prazo prescricional decenal a vigência do novo Código Civil, 11/1/2003, o qual foi interrompido no momento em que João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares

dos Santos tomaram ciência dos ofícios de audiência, respectivamente, em 21 e 25/7/2005. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 22/8/2012 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional nos moldes do Código Civil;

c) o fato de o administrador alegar ter agido com suporte na boa-fé, sem ter sido comprovado que auferiu benefício pessoal e movido pela relação de confiança não o torna imune à censura do Tribunal. Tal responsabilidade somente poderia ser afastada caso as irregularidades decorressem de vícios ocultos, dificilmente perceptíveis no âmbito da análise procedida pela autoridade encarregada da emissão do parecer técnico;

d) a dosimetria aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade apontada. Além de se inserir perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito da administração pública federal.

9.1. Ante o exposto, propõe-se que esta Casa não conheça o pedido de reexame interposto por José Benevenuto Ferreira Virgolino, conquanto conheça os demais, para, no mérito, dar provimento parcial àquele interposto pelo MP/TCU, para afastar as multas impostas nos subitens 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.7, 9.5.8 e 9.5.9 do Acórdão 2.247/2012, retificado, por inexistência material, pelo Acórdão 2.725/2012, ambos do Plenário do TCU. Além de, julgar prejudicados, no mérito, os recursos daqueles gestores que tiveram suas multas afastadas pelo provimento parcial do pedido de reexame do MP/TCU e negar provimento ao pedido de reexame de José Maria Gomes Trindade, mantendo inalterado o restante do Acórdão recorrido, particularmente, as multas impostas nos subitens 9.5.6, 9.5.10 e 9.5.11 do Acórdão recorrido.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos art. 32, parágrafo único e 48, da Lei 8.443/1992, c/c os art. 285, § 2º e 286, parágrafo único, do RI/TCU:

a) não conhecer do pedido de reexame interposto por José Benevenuto Ferreira Virgolino (CPF 000.192.242-49);

b) conhecer do pedido de reexame interposto pelo Ministério Público junto ao TCU e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, afastando as multas impostas nos subitens 9.5.1, 9.5.2, 9.5.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.7, 9.5.8 e 9.5.9 do Acórdão recorrido;

c) conhecer dos pedidos de reexame interpostos por Flora Valladares Coelho (CPF 012.369.897-91), Jorge Nemetala José Filho (CPF 005.790.092-20), Hélio Francisco dos Santos Graça (CPF 005.459.962-87), Mário Jorge de Macedo Bringel (CPF 001.048.252-00), José Artur Guedes Tourinho (CPF 008.645.602-49), Luiz Benedito Varela (CPF 001.301.922-87) e Aláudio de Oliveira Mello Junior (CPF 004.306.502-30) e, no mérito, considerá-los prejudicados pelo provimento parcial do pedido de reexame do MP/TCU;

d) conhecer do pedido de reexame interposto por José Maria Gomes Trindade (CPF 019.654.092-53) e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o restante do Acórdão recorrido, particularmente, as multas impostas nos subitens 9.5.6, 9.5.10 e 9.5.11;

e) dar conhecimento às entidades/órgãos interessados e aos recorrentes da deliberação que vier a ser proferida.