

VOTO

Conheço dos pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 2.247/2012-TCU-Plenário, pelo Ministério Público junto ao TCU e pelos responsáveis Flora Valladares Coelho, Jorge Nemetala José Filho, Hélio Francisco dos Santos Graça, Mário Jorge de Macedo Bringel, José Artur Guedes Tourinho, José Maria Gomes Trindade, Luiz Benedito Varela e Aláudio de Oliveira Mello Junior, porquanto atendem aos requisitos atinentes à espécie recursal.

Deixo de conhecer o pedido de reexame interposto por José Benevenuto Ferreira Virgolino, em razão da intempestividade.

A decisão recorrida foi exarada em processo originário de representação do Ministério Público, por irregularidades em operações de crédito realizadas entre o Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a empresa Frangonorte Indústria e Comércio Ltda., que resultaram na renegociação de dívidas 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.

Após inspeção, a Secretaria do TCU, no Estado de Roraima, promoveu audiência dos responsáveis, para que apresentassem razões de justificativas para as seguintes irregularidades:

a) aprovação da composição e assunção de dívidas da empresa, assinada em 20/12/1995, no valor de R\$ 4.616.721,50, posteriormente retificada por meio de aditivo para R\$ 4.652.554,00 – FIR 95/361-1, apesar da existência de irregularidades;

b) liberação dos recursos, em 22/12/1995, referentes à primeira parcela de capital de giro, sem o cumprimento de condições pré-contratuais, previstas nos normativos da entidade, aprovada por despacho do Diretor da Dirur e pela resolução da Diretoria Executiva de 11/5/1995.

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

d) irregularidade na documentação relativa aos imóveis 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).

e) 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.

No voto condutor do acórdão recorrido, foi considerada inconveniente a conversão desta representação em tomada de contas especial, ante o entendimento de que não seria “razoável esperar, que dezesseis anos após o último fato gerador e sete anos após as audiências realizadas pelo Tribunal os responsáveis ainda tenham mantido documentos aptos a subsidiá-los em suas defesas em uma eventual tomada de contas especial. Na ocasião, foi destacado que exames minuciosos acerca do vultoso prejuízo financeiro das transações irregulares resultariam em questionamentos distintos dos contidos nas referidas audiências.

Além disso, o aludido voto ressaltou que:

a própria instituição financeira está buscando recuperar os valores inadimplentes através de Ajuizamento da Ação de Execução (Anexo 3 - Processo 2001100029-1 – 11ª VC de Belém), ajuizado em 3/1/2000, contra a empresa Frangonorte, como principal devedora, e os fiadores Getúlio Cruz, sua esposa Maria Nazaré Araújo de Souza Cruz, Romero Jucá Filho e, à época, sua esposa

Maria Tereza Saenz Surita Jucá, o que demonstra, mesmo que aparentemente, certa prudência e salvaguarda no trato dos recursos públicos federais despendidos neste caso.

II

Analisados os elementos de defesa apresentados, foram aplicadas aos responsáveis abaixo relacionados as multas previstas nos incisos II e III do art. 58 da Lei 8.443/1992, cujos valores foram definidos de acordo com as respectivas condutas:

<i>Responsável</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>Luiz Benedito Varela</i>	<i>20.000,00</i>
<i>Aláudio de Oliveira Mello Junior</i>	<i>20.000,00</i>
<i>Hélio Francisco dos Santos Graça</i>	<i>20.000,00</i>
<i>José Artur Guedes Tourinho</i>	<i>30.000,00</i>
<i>Mário Jorge de Macedo Bringel</i>	<i>20.000,00</i>
<i>João Augusto Barbosa Monteiro</i>	<i>10.000,00</i>
<i>Flora Valladares Coelho</i>	<i>30.000,00</i>
<i>José Benevenuto Ferreira Virgolino</i>	<i>30.000,00</i>
<i>Jorge Nemetala José Filho</i>	<i>30.000,00</i>
<i>José Maria Gomes Trindade</i>	<i>16.000,00</i>
<i>Jorge Luiz Soares Santos</i>	<i>16.000,00</i>

III

O recurso do Ministério Público junto ao Tribunal questiona, inicialmente, o fato de ter sido aplicada a grande parte dos responsáveis arrolados neste processo a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, em razão de fatos ocorridos nos exercícios de 1995 e 1996, quando tais responsáveis tiveram suas contas ordinárias relativas a esses mesmos exercícios julgadas regulares ou regulares com ressalvas e a penalidade foi aplicada após o transcurso de mais de cinco anos da data do julgamento.

A teor do art. 206 do Regimento Interno do TCU, vigente até 31/12/2011, a decisão definitiva em processo de prestação de contas ordinária representava impeditivo para que os responsáveis fossem apenados com multa em outros processos, em razão de fatos ocorridos na mesma gestão. A aplicação de multa, nesses casos, dependia de recurso de revisão, interposto pelo Ministério Público, no prazo de cinco anos, a contar da data da decisão definitiva no processo de contas.

Como não houve a interposição do recurso no prazo previsto, o representante do MP entende que a aplicação de multa, com base no atual Regimento Interno, que, em boa hora, suprimiu o impedimento de aplicação de multa, após o julgamento das respectivas contas, teria ferido situação consolidada antes da vigência do atual regimento interno.

Assiste razão ao Parquet, porquanto as regras de direito intertemporal definem que a norma processual, embora tenha aplicação imediata, não tem o poder de retroagir para desconstituir situação jurídica materializada à luz de norma anterior.

Nesse sentido, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 6º, estabelece:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

A esse respeito, destaco, também, decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, no RE 601215 AgR/DF, Relatado pelo Ministro Celso de Mello, em 6/3/2012, conforme ementa abaixo transcrita:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - TÍTULO JUDICIAL CONSUBSTANCIADOR DE SENTENÇA COLETIVA - EFETIVAÇÃO EXECUTÓRIA INDIVIDUAL - POSSIBILIDADE JURÍDICA - LEGISLAÇÃO LOCAL QUE DEFINE OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR (CF, ART. 100, § 3º) -APLICABILIDADE IMEDIATA, DESDE QUE OBSERVADAS SITUAÇÕES JURÍDICAS JÁ CONSOLIDADAS NO TEMPO (DIREITO ADQUIRIDO, ATO JURÍDICO PERFEITO E COISA JULGADA), SOB PENA DE OFENSA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA - CONDENAÇÃO JUDICIAL DO DISTRITO FEDERAL TRANSITADA EM JULGADO EM MOMENTO ANTERIOR AO DA SUPERVENIÊNCIA DA LEI DISTRITAL QUE REDUZIU O VALOR DAS OBRIGAÇÕES DEVIDAS PELA FAZENDA PÚBLICA, SUBMETENDO-AS, EM FACE DOS NOVOS PARÂMETROS, AO REGIME ORDINÁRIO DE PRECATÓRIOS, EM DETRIMENTO DA UTILIZAÇÃO DO MECANISMO DA REQUISIÇÃO DE PEQUENO VALOR (RPV) - AS NORMAS ESTATAIS, TANTO DE DIREITO MATERIAL QUANTO DE DIREITO PROCESSUAL, NÃO PODEM RETROAGIR PARA AFETAR (OU PARA DESCONSTITUIR) SITUAÇÕES JURÍDICAS PREVIAMENTE DEFINIDAS COM FUNDAMENTO NO ORDENAMENTO POSITIVO ENTÃO APLICÁVEL (LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 87 DO ADCT) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE SENTENÇA PROFERIDA EM PROCESSO COLETIVO. - O fato de tratar-se de mandado de segurança coletivo não representa obstáculo para que o interessado, favorecido pela sentença mandamental coletiva, promova, ele próprio, desde que integrante do grupo ou categoria processualmente substituídos pela parte impetrante, a execução individual desse mesmo julgado. Doutrina. Precedentes. CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO OCORRIDA SOB A ÉGIDE DO ART. 87 DO ADCT: SITUAÇÃO PROCESSUAL QUE NÃO PODE SER AFETADA, PARA EFEITO DE EXCLUSÃO DO MECANISMO DE RPV, POR LEGISLAÇÃO LOCAL SUPERVENIENTE MAIS RESTRITIVA. - O postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado.

Em sentido análogo é o entendimento dos processualistas DIDIER JR., BRAGA e OLIVEIRA, ao definirem a estabilidade das decisões:

Sucede que a impugnabilidade das decisões não pode ser irrestrita, a partir de certo momento, é preciso garantir a estabilidade daquilo que foi decidido, sob pena de perpetuar-se a incerteza sobre a situação jurídica submetida à apreciação do Judiciário (por ser objeto de um processo, cujo resultado é incerto, a situação jurídica deduzida é uma mera afirmação).

De uma forma geral, nos ordenamentos jurídicos atuais, admite-se a revisão das decisões judiciais. Mas não sem impor limites. Esgotados ou não utilizados adequadamente os recursos previstos em lei, encerra-se o debate e o julgamento final torna-se imutável e indiscutível. Surge então a coisa julgada.

(...)

A coisa julgada é instituto jurídico que integra o conteúdo do direito fundamental à segurança jurídica, assegurado em todo Estado Democrático de Direito, encontrando consagração expressa, em nosso ordenamento, no art. 5º, XXXVI, CF.

A coisa julgada não é instrumento de justiça, frise-se. Não assegura a justiça das decisões. É, isso sim, garantia da segurança, ao impor definitividade da solução judicial acerca da situação jurídica que lhe foi submetida.

Trazendo tal entendimento para o presente caso, não há dúvida de que o prazo de cinco anos para interposição de recurso de revisão pelo Ministério Público transcorreu sob a égide da antiga redação do art. 206 do Regimento Interno, razão pela qual a manutenção das multas aplicadas por meio do acórdão recorrido feriria a coisa julgada e o direito adquirido pelos responsáveis, em 2002, de não serem multados por fatos ocorridos nos exercícios de 1995 e 1996.

Nesse sentido, acolho as alegações do Ministério Público e dos responsáveis arrolados nos processos de contas de 1995 e 1996 que fundamentaram seus recursos na impossibilidade de alteração da coisa julgada.

Consequentemente, dou provimento parcial aos recursos interpostos pelo Parquet e pelos responsáveis Luiz Benedito Varela, Aláudio de Oliveira Mello Junior, Hélio Francisco dos Santos Graça, José Artur Guedes Tourinho e Mário Jorge de Macedo Bringel, na condição de gestores do Conselho Deliberativo da Sudam e do Banco da Amazônia, cujas contas relativas ao exercício de 1995 foram julgadas regulares com quitação plena, em 29/1/1997, excluindo das multas a eles aplicadas a irregularidade concernente à aprovação, em 11/5/1995, da composição e assunção de dívidas e de novo financiamento para capital de giro da Frangonorte.

Dou o mesmo tratamento aos membros da Diretoria Executiva do Basa – Flora Valladares Coelho, Jorge Nemetala José Filho e José Arthur Guedes Tourinho – que, em 27/6/1996, aprovaram a liberação da segunda parcela dos recursos para capital de giro da Frangonorte, uma vez que figuram como responsáveis nas contas daquele exercício, julgadas regulares com ressalvas e quitação, em 7/11/1997.

Embora não tenha sido conhecido o recurso interposto por Sr. José Benevenuto Ferreira Virgulino, envolvido na ocorrência acima mencionada, os recursos dos outros ex-diretores executivos do Basa aproveitam a ele, consoante disposto no art. 281 do Regimento Interno do TCU.

IV

Afastadas as multas dos gestores Sudam/Basa, remanesceram as impostas aos responsáveis João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares dos Santos, que não integram o rol de responsáveis das contas acima mencionadas.

O Sr. João Augusto Monteiro, de acordo com o voto que fundamentou o acórdão recorrido, foi apenado em razão de, na condição de Gerente-Geral da agência do Basa em Boa Vista, ter liberado, em 22/12/1995, os recursos da primeira parcela do financiamento para capital de giro da Frangonorte, sem que estivessem devidamente comprovadas algumas das condições pré-contratuais indispensáveis à mencionada liberação, tais como: certidões do INSS e FGTS, certidão negativa de protesto e a exclusão de registros negativos das empresas.

Os Srs. José Maria Gomes Trindade e Jorge Luiz Soares Santos, como Chefe do Departamento Agropecuário e Consultor Jurídico do Basa, respectivamente, foram multados por terem omitido, em seus pareceres, à época da liberação da segunda parcela do capital de giro, situações capazes de levantar suspeitas sobre a regularidade da documentação relativa à fazenda apresentada para complementação das garantias da operação.

Desses três responsáveis, apenas o Sr. José Maria Gomes da Trindade apresentou pedido de reexame, que devidamente analisado pela Secretaria de Recursos, ensejou proposta de não provimento.

A unidade técnica especializada, nos itens 6.3 a 6.12 da instrução transcrita no relatório, afastou as alegações de prescrição, demonstrando que não transcorreu o prazo decenal previsto na jurisprudência do TCU, visto que aplicável ao caso concreto a regra do direito intertemporal do art. 2028 do Código Civil, que determina a contagem do prazo a partir da vigência do referido código, em janeiro de 2003.

Importante ressaltar que após a manifestação final da Serur nestes autos, o Plenário do TCU, na linha da instrução ora analisada, por meio do recente Acórdão 1.441, de 8/6/2016, julgou incidente de uniformização de jurisprudência, pondo fim à controvérsia acerca do prazo prescricional das sanções aplicadas pelo Tribunal. Naquela assentada, este Colegiado decidiu:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

Na instrução da Serur, nos subitens 7.1 a 8.7, também foram afastadas as alegações de que o recorrente teria atuado de forma adequada e nos limites do cargo de chefia que ocupava, bem assim de que a multa que lhe fora aplicada estaria em desacordo com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por fim, restou demonstrado que não procede o argumento de que a relatora *a quo* não teria enfrentado todos os fundamentos das razões de justificativas apresentadas pelo recorrente.

Isto posto, incorporando os argumentos expendidos na análise da Serur às minhas razões de decidir, nego provimento ao pedido de reexame de José Maria Gomes da Trindade.

Mantenho inalterados, portanto, os termos do acórdão recorrido em relação aos responsáveis João Augusto Barbosa Monteiro, José Maria Gomes da Trindade e Jorge Luiz Soares Santos.

No que tange à alegação do Ministério Público de que a prescrição da pretensão punitiva de todos os responsáveis arrolados nos autos teria se dado após cinco anos das ocorrências aqui tratadas, registro que tal entendimento, conforme registrado acima, destoa do firmado no Acórdão 1.441/2016-Plenário, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência. Por esse motivo, deixo de prover o recurso do *Parquet*.

Com essas considerações, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de julho de 2016.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator