

VOTO

Trata-se de embargos de declaração interpostos por Gina Gulineli Paladino e Helena Gid Abage contra o Acórdão 3538/2019-TCU-1ª Câmara prolatado em processo de tomada de contas especial, que julgou irregulares suas contas.

2. Inicialmente, os presentes embargos devem ser conhecidos por este Tribunal, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCU.

Embargos opostos por Gina Gulineli Paladino

3. Quanto ao mérito dos embargos interpostos por Gina Gulineli Paladino, foram alegadas as seguintes omissões na deliberação embargada:

a) não apreciação, pelo Tribunal, da estrutura de subordinação hierárquica do Instituto Euvaldo Lodi no Paraná (IEL/PR). Segundo argumentado, a correta verificação da estrutura organizacional do IEL/PR comprovaria que a ora recorrente não detinha competência legal para realizar as despesas impugnadas porque seu cargo era subordinado aos cargos de Superintendente e Presidente;

b) não apreciação das disposições do art. 6º do estatuto do IEL/PR vigente à época dos fatos, que estabelecia que a competência para as movimentações dos recursos do instituto, inclusive subvenções, contribuições legais e demais encargos era do Diretor Presidente, juntamente com o seu Superintendente;

c) não apreciação dos esclarecimentos quanto ao sistema de compartilhamento de gestão como forma de governança corporativa, adotado pelos Sistema FIEP, ao qual pertencia o IEL/PR, em que a área financeira e a contabilidade do instituto integravam tal compartilhamento, o que também comprovaria que o cargo de Diretor Executivo, ocupado pela embargante, não detinha competência para ordenar despesas em projetos que não fossem realizados estritamente no âmbito de sua Diretoria;

d) inobservância das disposições do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992 quanto à fixação da responsabilidade solidária da embargante em relação ao débito apurado.

4. A princípio, inexistiriam as alegadas omissões dos itens “a” e “b” acima, tendo em vista que as alegações foram apreciadas, ainda que suscintamente, na instrução da Secex/PR, reproduzida no Relatório parte da deliberação recorrida, e acolhida em meu Voto como parte das minhas razões de decidir. Por oportuno, transcrevo a seguir a análise da unidade técnica acerca do argumento:

“16.38. No que tange a pretensão em se eximir da responsabilidade dos presentes autos, tal alegação não merece acolhida, vez que respondia pelo Instituto Euvaldo Lodi/PR - IEL/PR, a partir de março/2004, na condição de Diretora Executiva.

16.39. Ademais, resta evidenciada a sua responsabilidade por omissão no dever de diligência de gestor de recursos públicos federais, cometido nos termos do art. 70, § único, da Constituição Federal, conduta a qual propiciou o meio e a oportunidade para a prática de atos irregulares dos quais resultou dano ao Erário.

16.40. No que tange ao entendimento de ter havido equívoco em citá-la pelos acontecimentos alusivos a 2003, assiste razão à Srª Gina, considerando que passou a integrar os quadros do Instituto Euvaldo Lodi do Paraná, em 5/1/2004, consoante Contrato de Trabalho à peça 197, p.62, e, apenas em 1/3/2004, foi designada para exercer o cargo de Diretora Executiva da instituição, nos termos da Portaria 004/2004 (peça 197, p.63).

16.41. No entanto, quanto ao argumento de que não há nada que lhe possa ser imputado em relação as despesas ocorridas em 2004, tendo em vista o limite da competência financeira da Secretaria Executiva, tal pretensão não merece acolhida. Na condição de Diretora Executiva do IEL/PR, lhe competia a responsabilidade em demonstrar a efetiva aplicação dos recursos públicos sob sua

responsabilidade, que, segundo os documentos constantes dos autos, não se restringiam apenas à referida área, conforme alegou, a exemplo da Comunicação Interna 266/2004-SE (peça 40, p.29), onde a Srª Gina autorizou pagamento de Nota Fiscal.

16.42. Nesse sentido, não procedem as alegações de que não lhe competia autorizar despesas, nos termos do Estatuto.

16.43. Novamente, destaca-se que a defesa não se fez apresentar de documentação que desse suporte às referidas alegações.

16.44. Acerca do limite da competência financeira do IEL/PR, dentro do Sistema Fiep, cabe asseverar que as ocorrências expedidas na citação dizem respeito a atos de gestão praticados no âmbito do IEL, e não do Sesi/PR ou do Senai/PR. Portanto, não há que se falar em limite da competência financeira da Entidade.

16.45. A afirmada ausência da responsabilidade solidária também não merece acolhida. Conforme estabelecido no art. 264 do Código Civil, a solidariedade ocorre quando, em uma mesma obrigação, concorre mais de um credor ou mais de um devedor, cada um com direito ou obrigação à dívida toda. E, segundo o artigo 12, inciso I, da lei 8.443/1992, uma vez verificada uma irregularidade nas contas, deve ser definida a responsabilidade, individual ou solidária, no caso da TCE, pelo ato que resultou dano ao Erário.

16.46. No que tange as alegações ofertadas no mérito, ou seja, de que as despesas relativas a 2004 não foram realizadas no âmbito dos Projetos da Diretoria Executiva, e, por isso, não podendo ser responsabilizada solidariamente por eventuais irregularidades, tais alegações não procedem. A Srª Gina não apresentou elementos capazes de afastar a sua responsabilidade, tampouco demonstrar que sua atuação se restringiu, de fato, aos Projetos da Diretoria Executiva.”

5. Em que pese ter havido a abordagem das alegações naquela instrução, entendo que é forçoso reconhecer ser procedentes as omissões apontadas, já que a análise da Secex/PR, dada a sua brevidade, não teria logrado refutar adequadamente os argumentos apresentados pela responsável em suas alegações de defesa.

6. Inicialmente, cabe mencionar que a responsabilização da embargante em relação às despesas irregulares objeto destes autos ocorreu no âmbito do processo de representação (TC-004.531/2004-5) no qual foi proferido o Acórdão 2853/2013-TCU-Plenário, que determinou a instauração da presente tomada de contas especial, bem como a citação dos responsáveis identificados naqueles autos. No referido processo não são apontados os atos praticados pela embargante relacionados a eventuais autorizações para a realização das despesas irregulares ou ao seu pagamento. A sua responsabilização decorreu da constatação de omissão no seu dever de zelar pela correta aplicação dos recursos da entidade, tendo em vista o cargo de Diretora Executiva que ocupou a partir de 01/03/2004 no IEL/PR. Essa presunção encontra-se explicitada no item 16.39 do excerto da instrução da Secex/PR acima transcrita.

7. Em suas alegações de defesa, conforme apontado no presente recurso, a responsável arguiu que não detinha competência para a prática de qualquer dos atos impugnados na presente tomada de contas especial. Neste sentido, apresentou o organograma do IEL/PR vigente à época dos fatos. Nele é mostrado que a Diretoria Executiva – cargo que ocupou, e pelo qual responde nos presentes autos – era subordinada ao Superintendente da entidade, que, por sua vez, era subordinado ao cargo de Diretor Presidente, este ocupado pelo Sr. Rodrigo Rocha Loures.

8. Este cargo não constava do Estatuto do IEL/PR então vigente a Diretoria Executiva. Dessa forma, a mencionada diretoria não detinha competência para movimentar os recursos da entidade, que era atribuída ao Diretor Presidente, juntamente com o Superintendente, nos termos do art. 6º do Estatuto. Segundo alegado pela reclamante, a atuação da Diretoria Executiva se restringia à área de planejamento técnico, gestão administrativa e acompanhamento na execução de projetos. Assim, apenas nos projetos que estavam sob sua coordenação detinha competência para assuntos financeiros, por delegação do Diretor do IEL/PR. Entretanto, segundo alega, nenhuma das despesas impugnadas estariam relacionadas aos projetos subordinados à Diretoria Executiva.

9. Quanto ao apontamento da unidade técnica de que a responsável autorizou pagamento de nota fiscal, trata-se de pagamento de serviços de recrutamento e seleção prestados pela empresa EthiCompany, no valor de R\$ 4.912,31. Não se trata, portanto, das despesas irregulares objeto destes autos.

10. Ante esses argumentos trazidos nas alegações de defesa, juntamente com o organograma e o Estatuto do IEL/PR, há que ser reconhecido que tais elementos mostram-se suficientes para afastar a responsabilidade da embargante em relação às despesas irregulares a ela atribuídas solidariamente com o Diretor do IEL/PR. A uma, não existe nos autos prova de atos praticados pela responsável que demonstrem sua participação na autorização de realização das referidas despesas ou do seu pagamento; a duas, inexistem também elementos capazes de infirmar suas alegações quanto à ausência de competência para movimentar os recursos financeiros da entidade; e, a três, não há no processo comprovação de que as despesas irregulares tinham relação com os projetos a cargo da Diretoria Executiva do IEL/PR. Por tudo isso, carece de fundamento a imputação à responsável atitude omissiva quanto ao dever de supervisionar a realização das despesas inquinadas.

11. Pelo exposto, considero caracterizada a omissão na análise das alegações e dos elementos apresentados nas alegações de defesa, já que os mesmos se mostravam, no meu entender, suficiente verossimilhança para serem acolhidos em favor da responsável. Dessa forma, entendo que os presentes embargos devem ser acolhidos, atribuindo-lhes efeito infringente, de modo a reformar o Acórdão Acórdão 3538/2019-TCU-1^a Câmara, nos seguintes termos:

- a) alterar o subitem 9.3, de forma a acolher as razões de justificativa apresentadas por Gina Gulineli Paladino;
- b) retirar o nome de Gina Gulineli Paladino do subitem 9.5, julgando regulares suas contas;
- c) retirar o nome de Gina Gulineli Paladino dos subitens 9.10, 9.11 e 9.12;
- d) julgar regulares suas contas.

12. Quanto às demais omissões alegadas, tendo em vista o encaminhamento acima preconizado, entendo despiciendo proceder à sua análise.

Embargos opostos por Helena Gid Abage

13. Quanto ao mérito dos embargos interpostos por Helena Gid Abage, de plano, rejeito as alegações quanto às omissões e obscuridades apontadas.

14. Com relação à alegação de omissão quanto à apreciação da questão relativa ao Ofício 617/03 do então Presidente da FIEP e Diretor da IEL, pelo qual comunicou a obrigatoriedade de duas assinaturas, sendo uma delas a do então Superintendente Geral, que demonstraria a condição de subordinada da embargante, inexistente a alegada omissão.

15. Por ocasião da análise, por parte da Secex/PR, do tópico “Da ausência de competência para determinar os fatos apurados no presente processo”, a unidade técnica manifestou o seguinte entendimento, acolhido no voto condutor da decisão recorrida:

14.27. Acerca das provas apresentadas, procurações do Instituto Euvaldo Lodi - IEL que conferem poderes a outorgantes nas operações bancárias/movimentações financeiras da Entidade, bem como um ofício comunicando que cheques, autorizações de débito e crédito, depósitos e aplicações, deveriam conter, obrigatoriamente, duas assinaturas ali indicadas, sendo uma de las a do Superintendente Geral, Sr. Marcos Mueller Schlemm (peça 202, p.32-34), também não permitem concluir pela ausência de sua competência.

16. Fica clara então a apreciação do citado ofício. Além disso, no tópico acerca da condição de subordinação da responsável constante da instrução da Secex/PR, aquela unidade apresentou a seguinte análise, também acolhida no mencionado voto:

“14.55. Acerca das demais alegações, consoante já tratado nas análises anteriores, a pretensão da Srª Helena Gid Abage em ver excluída a sua responsabilidade pelos fatos ocorridos no final de 2003, não pode prosperar, vez que dizem respeito a indícios de malversação de recursos públicos, quando a deferente estava à frente da instituição, na condição de Diretora Superintendente Adjunta, convalidando pagamentos que de ram origem ao débito.” (grifei)

17. Portanto, além de inexistir a omissão alegada, considerando o extenso rol de irregularidades mencionados no voto condutor da decisão, não havia como acolher o argumento da responsável acerca da sua condição de subordinação, mormente quando ocupava o cargo de Diretora Superintendente Adjunta até o final de 2003, atuando, assim, na realização dos pagamentos irregulares apontados. Não se mostrava crível, dada essa condição, o desconhecimento dos atos irregulares ocorridos durante o período em que ocupou o cargo. Por outro lado, a decisão cuidou de afastar a sua responsabilização em relação aos fatos ocorridos após a sua destituição do cargo.

18. Quanto à alegada omissão de que não houve ponderação em relação às considerações do Ministério Público, que reconheceu que a responsável realizava atos decorrentes de subordinação hierárquica, cumprindo somente determinações que eram passadas pelo seu superior, inexistiu também a mencionada omissão. Conforme a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1781/2012-TCU-Plenário e 2081/2013-TCU-Plenário, dentre outros), o relator não está obrigado a abordar todos os argumentos dos responsáveis, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. Ademais, no presente caso, aplica-se as mesmas considerações acima sobre a alegada subordinação.

19. Além disso, ante o princípio da independência das instâncias judicial e administrativa, o Tribunal não se vincula a eventuais posicionamentos adotados em processos correlatos no âmbito judicial, salvo o caso de decisão na esfera penal em que se conclui pela inexistência do fato ou afasta-se a autoria do responsável. Não é este o caso aqui tratado.

20. No tocante à arguição de inexistência de posicionamento sobre o depoimento de seus então colegas, que confirmam a ausência de poder de decisão da ora embargante, aplica-se aqui as mesmas considerações anteriores para afastar a suposta omissão. Ademais, não haveria como acolher tais depoimentos acerca da ausência de poder de decisão, tendo em vista o cargo ocupado pela embargante na alta direção da entidade.

21. Com relação à suposta inexistência de considerações do Tribunal acerca da ausência de conhecimento do ilícito, tendo em vista que a embargante exercia mera função burocrática e subordinada ao Superintendente Geral, mais uma vez afasta-se a alegação, tendo em vista que não cabia ao Tribunal fazer tais considerações, pois era notório que a extensão e a evidência das irregularidades objeto da tomada de contas especial não poderia passar despercebida por ocupante do cargo de Diretora Superintendente Adjunta na entidade.

22. Quanto à menção de que ao não analisar o conjunto fático-probatório em sua integralidade, não houve observância e apreciação do princípio *in dubio pro reo*, não se trata especificamente de uma alegação de omissão, mas de uma conclusão acerca das consequências das supostas omissões alegadas. De qualquer forma, por tudo que foi exposto, não havia qualquer dúvida, quando do julgamento, acerca da responsabilização da ora recorrente que pudesse eventualmente atrair a aplicação do mencionado princípio.

23. Por fim, sobre a alegada ausência de análise acerca da estruturação hierárquica da IEL, que demonstraria que mesmo na condição de superintendente adjunta, embargante era subordinada ao Superintendente Geral da IEL, mais uma vez, afasta-se a alegada omissão por tratar-se de mera repetição da arguição sobre a suposta condição de subordinação da responsável, argumentação já amplamente refutada nos tópicos anteriores.

24. Passo agora a tratar da alegada obscuridade na aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 à embargante.

25. A alegação é de que o valor da multa teria sido desarrazoado e desproporcional, que haveria dificuldade de a responsável arcar com o valor, e que não houve indicação dos parâmetros e critérios para fixação da pena.

26. De início, há que ser ressaltado que, diferentemente do que ocorre no Direito Penal, este Tribunal não realiza uma dosimetria objetiva da multa. Assim, o relator arbitra o valor da apenação nos limites legais e regulamentares estabelecidos, considerando os vários aspectos das condutas dos responsáveis para o cometimento das irregularidades, inexistindo um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

27. Por outro lado, o art. 57 da LO/TCU estabelece que, quando o responsável for julgado em débito, poderá o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. No caso, a responsável foi condenada solidariamente ao resarcimento do débito no valor histórico de R\$ 168.765,68, com data de ocorrência em 31/12/2003. Dessa forma, o valor atualizado do débito até a data de julgamento é de R\$ 394.034,11, fazendo com que o valor da multa combinada corresponda a pouco mais de 5% desse valor. Trata-se, portanto, de apenação pecuniária muito inferior ao limite máximo permitido pelo dispositivo legal. Afasta-se, portanto, o argumento quanto à falta de razoabilidade no valor.

28. Quanto à proporcionalidade, conforme se observa na tabela constante do subitem 9.12 do Acórdão 3538/2019-TCU-1^a Câmara, a apenação imposta a cada responsável nos autos observou a proporção das irregularidades que lhes foram atribuídas, imputando-se a apenação de maior valor ao responsável pelo maior número de irregularidades, bem como de conduta mais gravosa, e a de menor valor aos responsáveis envolvidos no menor número de irregularidades. Dessa forma, mostra-se descabido também esse argumento.

29. Feitas essas considerações afastando os alegados vícios de omissão e obscuridade na decisão embargada, devem os embargos de Helena Gid Abage ser rejeitados.

30. Apenas a título de adendo, cabe esclarecer que as considerações acima expostas em relação à embargante Gina Gulineli Paladino não podem ser estendidas à Sra. Helena Gid Abage, visto que o cargo ocupado por esta última, Diretora Superintendente Adjunta tinha atribuições de gestão financeira da entidade. Ademais, conforme apontado pela própria embargante, no período pelo qual está sendo responsabilizada, ela tinha a atribuição de apor vistos aos cheques emitidos pelo Conselho, tendo, assim, participação efetiva nessa gestão.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de setembro de 2019.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator