

VOTO

Ao atuar neste processo nos termos da Portaria TCU 181, de 5 de julho de 2018, o ministro-substituto André Luís de Carvalho proferiu o seguinte despacho (peça 139):

“2. O processo trata, nesta etapa, de ‘pedido de revisão’ (peça 133) interposto por Ana Cardoso da Silva Campos contra o acórdão 1.827/2013 - 2ª Câmara (relator o ministro Aroldo Cedraz), por meio do qual o Tribunal julgou irregulares as contas especiais da recorrente e de outros responsáveis e imputou-lhes débito solidário e multas individuais.

3. A irregularidade decorreu da transferência de recursos públicos para conta particular da recorrente sem prova de prestação de serviços.

4. A Secretaria de Recursos - Serur propôs, em essência, não conhecer da peça apresentada como recurso de revisão, por não atender aos requisitos de admissibilidade do art. 35 da Lei 8.443/1992 (peças 135/7).

5. O Ministério Público junto ao Tribunal - MPTCU, por sua vez, sugeriu o conhecimento do recurso ou o seu recebimento como mera petição, nos seguintes termos:

‘Por se tratar de discussão que envolve questão de ordem pública, necessidade de o Tribunal demonstrar que conduta de terceiro tem relação com o dano ao erário apurado, ponto não esclarecido pelos acórdãos proferidos nestes autos de TCE, com as devidas vênias à Secretaria de Recursos, alvitramos por que a E. Relatora decida pelo conhecimento do recurso interposto pela Sra. Ana Cardoso da Silva Campos (peça 133), uma vez que permanece a necessidade de estabelecer a adequada responsabilização.

Em nosso parecer de peça 95, asseveramos concordância com o Recurso de Revisão do MP/TCU (peça 84), da lavra do Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, quanto à inexistência de comprovação do nexo de causalidade entre a conduta da Sra. Ana Cardoso e o dano causado ao erário, devendo permanecer tão somente a responsabilidade dos gestores públicos. Nosso entendimento encontra respaldo nos Acórdãos 1.255/2014 e 1.035/2014 da 2ª Câmara, 5.344/2014 e 6.884/2016 da 1ª Câmara e 2.369/2013 e 98/2016 do Plenário.

Por fim, caso o Tribunal entenda pela impossibilidade de conhecimento da peça recursal como Recurso de Revisão, ressaltamos nossa compreensão de não ser cabível aplicar o princípio da fungibilidade recursal com vistas a prejudicar a parte recorrente, devendo a Corte, nessa hipótese, receber a peça 133 como mera petição, negando a ela seguimento.’

6. Preliminarmente, verifico que o presente recurso é tempestivo, uma vez que a responsável foi notificada da deliberação original, por intermédio de expediente entregue no endereço de seu procurador, em 5/7/2013 (peça 47), e o apelo foi protocolado em 7/6/2018, dentro do prazo de cinco anos previsto no art. 35 da Lei 8.443/1992.

7. A recorrente fundamentou o conhecimento do recurso na afirmativa de que o acórdão 1.441/2016 - Plenário, por meio do qual o TCU decidiu incidente de uniformização de jurisprudência a respeito da prescrição no âmbito do Tribunal, seria documento novo (peça 131, p. 2). Dentre as alegações recursais, também invocou a decisão do Superior Tribunal de Justiça - STJ no REsp 1480350/RS, publicada no DJe de 12/4/2016, sobre a mesma matéria.

8. Assim, considerando que: (i) o apelo é tempestivo; (ii) as deliberações mencionadas foram proferidas após o acórdão 1.827/2013 - 2ª Câmara; e (iii) a prescrição e a demonstração pelo TCU do nexo entre a conduta de terceiro e o dano ao erário são questões de ordem pública, conheço da peça apresentada por Ana Cardoso da Silva Campos como recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo.”

2. Diante desse cenário, cabe a este Colegiado ratificar o conhecimento do recurso de revisão.
3. Quanto ao mérito, a Serur opinou, com a concordância do MPTCU, representado pelo procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, por negar provimento ao apelo (peças 140/2), ao entender que:

a) há imprescritibilidade para ações de ressarcimento do débito em face das disposições do art. 37, § 5º, da Constituição Federal;

b) não ocorreu a prescrição da pretensão para aplicação de penalidades neste caso, nos termos do Acórdão 1.441/2016 - Plenário (redator o ministro Walton Alencar Rodrigues) e da regra de

transição contida no art. 2.028 do Código Civil, que estabelecem o início da contagem do prazo de 10 anos a partir da data de entrada em vigor desse Código (11/1/2003) e sua interrupção na data da ordem de citação (28/4/2011 - peça 1, p. 30);

c) o nexo causal entre as ações da recorrente e o débito apurado foi comprovado, conforme precedentes citados no voto condutor do Acórdão 459/2016 - Plenário (peça 97);

d) não existe prova de que documentos apresentados pela recorrente deixaram de ser juntados aos autos e que os colacionados ao processo foram devidamente avaliados no voto mencionado (itens 16 a 21); e

e) a apuração de dano ao erário pelo TCU independe da caracterização de improbidade administrativa, consoante jurisprudência desta Corte.

4. Relativamente à prescrição, concorda-se com a análise efetuada, sem prejuízo de acrescentar que a pretensão punitiva não estaria prescrita ao se levar em conta a data da primeira ordem de citação, feita por intermédio do Acórdão 1.735/2009 - 2ª Câmara, de 14/4/2009, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz (peça 1, p. 2/4), segundo a instrução à peça 135, e, ainda, deliberações mais recentes do Tribunal (Acórdãos 2.861/2018 - Plenário, relator o ministro-substituto Augusto Sherman, e 2.901/2017 - 2ª Câmara, relator o ministro Aroldo Cedraz, por exemplo).

5. A respeito do precedente contido no REsp 1480350/RS, mencionado pela recorrente, as decisões desta Corte têm sido no sentido de que o TCU não está obrigado a segui-lo e de que ele não é suficiente para alterar a jurisprudência dominante deste Tribunal (Acórdãos 1.267/2019 - Plenário, relator o ministro Aroldo Cedraz, e 9.869/2017 - 2ª Câmara, de minha relatoria, entre outros).

6. Entretanto, quanto à responsabilidade da recorrente, verifica-se que há reparos a fazer nos exames contidos em deliberações pretéritas.

7. Lembre-se que relatei o Acórdão 459/2016 - Plenário (peça 96), por meio do qual o Tribunal deliberou por negar provimento a recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU - MPTCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, que, igualmente sob a alegação de ausência de nexo de causalidade entre o dano apurado e a conduta da ora recorrente, objetivou excluir a responsabilidade de Ana Cardoso da Silva Campos pelo recebimento de R\$ 12.000,00, em 3/6/1998, em sua conta particular.

8. Naquela ocasião, foram expostas as seguintes considerações no voto proferido:

“16. Diante disso, resta examinar a questão relativa às evidências de prestação de serviços que justificariam o pagamento efetuado a Ana Cardoso da Silva Campos, sobre a qual os pareceres divergiram.

17. Neste ponto, com as vênias por divergir da Serur, defendo que deve prevalecer o entendimento do MPTCU, salvo no que diz respeito à exclusão da responsabilidade da beneficiária dos recursos, como abordado anteriormente.

18. Registro que, inicialmente, cogitei acompanhar a proposta da unidade técnica, considerando que:

a) no relatório da CGU sobre as contas de 2001 do Cefet/PA, que fundamentou a constituição deste processo (peça 1, p. 10/4), o órgão de controle interno anotou que não houve tempo hábil para solicitar justificativas aos gestores sobre o ponto;

b) a comissão de processo administrativo disciplinar – PAD constituída apurou a atuação dos 12 beneficiários de transferências de recursos do então Cefet/PA que estavam laborando no MEC e, ao examinar as defesas apresentadas, concluiu pela responsabilidade daqueles que não conseguiram comprovar, por meio de documentação idônea, a prestação dos serviços questionados (Benedito Martins de Oliveira, Francisco Heitor Leão da Rocha, Manoel Mendes de Oliveira e Ruy Leite Berger Filho – peça 4, p. 9/24 e 5, p. 1/3), mas propôs o arquivamento do procedimento em relação a outros indiciados, incluindo Ana Cardoso da Silva Campos; e

c) no caso específico desta beneficiária, o relatório final da comissão, além de se referir à existência de provas da realização de despesas com festas de final de ano, mencionou à ausência de impedimento para que a inativa prestasse serviços de “assessoria ou consultoria”, situação que me levou, à primeira vista, a inferir sobre a possibilidade de estes serviços englobarem a organização de festividades.

19. Contudo, **verifico que a contradição entre as alegações de defesa e as apurações da comissão do PAD, uma das principais razões que conduziram ao julgamento pela irregularidade das contas da beneficiária dos recursos, está patente nos elementos integrantes dos autos.** No voto condutor da deliberação recorrida, foi registrado o que se segue sobre o assunto:

“5. Quanto à Sr^a Ana Cardoso, ela procurou defender a legitimidade do valor recebido, alegando que se tratava da remuneração pela prestação de um serviço de assessoria à entidade, em continuidade ao trabalho que tinha desenvolvido no âmbito de um projeto com a Unesco. Utilizou como reforço a esse argumento o fato de a Comissão de Processo Administrativo Disciplinar não ter aplicado qualquer penalidade a ela.

6. Conforme apontado pela Unidade Técnica, as alegações de defesa não foram acompanhadas de quaisquer documentos que pudessem respaldá-las, como cópia do contrato com a Unesco, designação formal para realizá-lo, evidências materiais dos trabalhos supostamente desenvolvidos. Além disso, percebe-se uma contradição entre o que ela alegou e as constatações no âmbito do PAD. Trecho das conclusões da comissão de PAD, não transcrito pela responsável em sua defesa, indica que os recursos recebidos por ela teriam sido utilizados para o custeio de festas de final de ano (peça 4, fl. 26). Diante da ausência de documentos comprobatórios e dessa flagrante contradição, concordo com a Secex/PA de que não há como acolher a defesa apresentada pela Sr^a Ana Cardoso.”

20. Em acréscimo, não se pode deixar de considerar que a própria responsável, nos embargos à peça 51 (não conhecidos por intempestividade – peça 53), **negou veemente ter realizado despesas com festas de final de ano ou qualquer evento dentro do serviço público. Isso fragiliza as conclusões da comissão do PAD quanto ao ponto, porquanto, por mais de uma vez, o relatório indicou que os comprovantes fornecidos por Ana Cardoso da Silva Campos se referiam a essas festividades**, consoante se nota nos trechos transcritos no subitem 5.32 da instrução.

21. Ressalto que, embora a responsável tenha apresentado, junto com os embargos, o contrato firmado com a Unesco (peça 51, p. 9/13), ele não é suficiente para comprovar a prestação dos serviços após sua vigência (31/12/1997) que respaldaria a transferência feita em 3/6/1998. Além disso, **o documento mostra que as atividades para as quais foi contratada, de fato, não tinham relação com a organização de festividades.**

22. Assim, e levando em conta que a responsável sequer trouxe a estes autos os documentos que apresentou perante a comissão do PAD ou provas de que não foi possível obter cópia deles junto ao MEC, concluo, escusando-me por divergir tanto da Serur como do MPTCU, por negar provimento ao recurso de revisão.” (destaquei)

9. Pelo que se vê, uma das principais razões que levaram o Tribunal a concluir pela responsabilidade da beneficiária da transferência estava nas contradições entre suas alegações de defesa e as apurações da comissão do PAD.

10. Porém, análise mais detida do relatório da comissão do PAD mostra que houve inversão na juntada das páginas 36 e 37 daquele documento, de forma que se encontra a página 37 antes da 36 (peça 4, p. 24/8). A leitura do relatório na sua ordem correta (peça 18, p. 80/4) e da instrução que fundamentou o Acórdão 1.105/2011 - Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz (TC 028.480/2009-0), evidencia que a realização de despesas com festas de final de ano ficou a cargo de outra pessoa (Mônica Antunes Barbosa).

11. Nesse contexto, e diante de contrato anterior firmado pela recorrente com a Unesco (peça 51, p. 9/13), pode-se deduzir pela verossimilhança das suas reiteradas alegações de que teria prestado serviços de assessoria ao Ministério da Educação, por irem elas ao encontro das conclusões da comissão do PAD, amparadas em provas documentais e testemunhais coletadas.

12. Além disso, é devido considerar em favor da recorrente ponderações feitas no Acórdão 7.860/2012 - 2^a Câmara, relativo a outra TCE instaurada em decorrência dos mesmos indícios de irregularidades, também da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, com o objetivo de afastar sua responsabilização.

13. Por meio daquela deliberação, este Tribunal, ao levar em conta, entre outros elementos, o relatório da comissão do PAD e a falta de racionalidade em promover, naquele momento, a citação dos

dirigentes do Cefet/PA responsáveis pela gestão dos recursos transferidos, deliberou por arquivar o processo, por ausência dos pressupostos de desenvolvimento regular.

14. Aqui, igualmente, não seria razoável exigir da responsável que, após ser inocentada no PAD, concluído em março de 2004 (peça 5, p. 29), mantivesse em seu poder, quando de sua primeira citação, ocorrida em abril de 2010 (peça 1, p. 8), documentos comprobatórios da atuação perante o Ministério da Educação no primeiro semestre de 1998, ou seja, após decorridos quase 12 anos desde o recebimento da transferência.

15. Isso, contudo, não aproveita aos gestores do Cefet/PA citados e responsabilizados nestes autos, pois, além de serem eles os responsáveis diretos pela prestação de contas e, em consequência, pela preservação dos documentos necessários a comprovar a correta aplicação dos recursos, não existe qualquer justificativa para a utilização de valores contidos em “contas bancárias paralelas” daquela unidade, movimentados fora do Siafi, a fim de arcar com despesas que estariam a cargo do Ministério da Educação.

16. De acordo com o registrado no voto do Acórdão 7.860/2012 - 2ª Câmara, Sérgio Cabeça Braz, então diretor-geral, e Maria Francisca Tereza Martins de Souza, então diretora administrativa, figuravam como responsáveis em cerca de 40 tomadas de contas especiais. E, neste processo, o relator original destacou que ambos os gestores receberam a pena de demissão no âmbito administrativo, em função das irregularidades constatadas durante suas gestões à frente da entidade, bem como pontuou em seu voto os fundamentos para a sua responsabilização:

“16. Com relação aos gestores, conforme apontado nos itens 8 e 9 deste voto, eles ocupavam funções diretamente relacionadas à administração financeira da entidade. As irregularidades apontadas nas contas de 2001 dizem respeito à transferência irregular de recursos para contas particulares e o desvio de recursos destinados a outros fins. As diversas TCEs instauradas a partir do Acórdão 1.735/2009-2ª Câmara estão inseridas em um contexto amplo, em que havia um verdadeiro **modus operandi** para o desvio de recursos. Não se está a tratar de irregularidades pontuais e isoladas. Não é razoável crer que uma realidade dessas seja construída sem o conhecimento dos gestores máximos da entidade, que ocupavam seus cargos já há vários anos antes da ocorrência dos fatos. E se eles não tinham conhecimento, pecaram no mínimo por grave omissão, o que já possibilitaria a imputação de responsabilidade. Além disso, conforme também mencionado nos itens 8 e 9 acima, o Relatório da CGU apontou a conduta comissiva desses gestores, ao registrar que o Sr. Sérgio Cabeça Braz ‘repassou valores, sem as devidas cautelas e em desconformidade com as regras da administração pública em favor de servidores do MEC e de pessoas até estranhas ao quadro funcional do serviço público da União em valores de elevada monta’ e que a Srª Maria Francisca Tereza Martins de Souza ‘firmou documentos com ordem de repasse de valores aos servidores acusados’.”

17. Ante o exposto, conclui-se, com as escusas por divergir dos pareceres, por prover o presente recurso de revisão tão somente para excluir a responsabilidade da recorrente.

18. Antes de finalizar, ressalte-se que não há necessidade de encaminhar cópia da deliberação a ser adotada aos juízos das varas relacionadas no subitem 9.5 do acórdão original, pois não se constatou, em consulta feita em 5/7/2019, no endereço eletrônico da Justiça Federal no estado do Pará (<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/cpfCnpjParte.php?pg=5&secao=PA>), que a recorrente figure como responsável em processo que esteja em trâmite naquele órgão.

Nesses termos, voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que submeto a sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de julho de 2019.

ANA ARRAES
Relatora