

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 012.415/2017-0

Natureza(s): I Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Dpf - SUPERINT. REGIONAL/AM - MJ

Responsáveis: Aloizio Pais de Lima (035.981.794-72); Aparecida Gualberto dos Reis (032.419.618-00); Francisco Caninde Fernandes de Macedo (209.988.051-49); Ivanhoe Martins Fernandes (297.530.907-49); Jose Edson Rodrigues de Souza (046.811.003-82); José Domingos Soares (142.796.144-15); Kercio Silva Pinto (066.156.275-15); M. Glaudimar Almeida (03.804.441/0001-34); Maria das Graças Malheiros Monteiro (064.225.272-68); P. de O. Marques (02.607.549/0001-74); R. F. Alves (84.536.143/0001-02); Robério Freire Alves (456.542.202-68); Roger Freire Alves (320.509.412-34); Roner Freire Alves (435.545.982-91)

Representação legal: Igor Arnaud Ferreira (10428/OAB-AM) e outros, representando Aloizio Pais de Lima; Léo da Silva Alves (7621/OAB-DF), representando Maria das Graças Malheiros Monteiro; Joao Pontes Rocha Filho (15087/OAB-CE), representando Jose Edson Rodrigues de Souza; Cintia Pinheiro dos Santos (5433/OAB-AM), representando Aparecida Gualberto dos Reis.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PRESTADOS E BENS NÃO ENTREGUES. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTAS INDIVIDUAIS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE TRÊS EMPRESAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O MÉRITO DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por José Domingos Soares e Aloizio Pais de Lima contra o Acórdão 1.938/2019-Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), por meio do qual o Tribunal, entre outras deliberações, decidiu, em apreciação de tomada de contas especial instaurada para apurar as responsabilidades identificadas no TC 019.760/2008-7, originado de apartado constituído a partir do traslado e peças do TC 020.680/2006-0 (Tomada de Contas Consolidada do Departamento de Polícia Federal, exercício de 2005), julgar irregulares as contas dos responsáveis, ora recorrentes.

2. Reproduzo a seguir instrução lançada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 179), a qual obteve a concordância do Diretor-Substituto da unidade (peça 180), *verbis*:

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Domingos Soares e Aloizio Paes de Lima contra o Acórdão 1.938/2019 – TCU – Plenário (peça 72).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

1.2. 9.1. considerar revéis os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49) e José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15);

1.3. 9.2. acolher as razões de justificativa do Sr. Kercio Silva Pinto (CPF 066.156.275-15) e da Sra. Aparecida Gualberto dos Reis (CPF 032.419.618-00);

1.4. 9.3. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), Aloizio Paes de Lima (CPF 035.981.794-72), Robério Freire Alves (CPF 456.542.202-68), Roger Freire Alves (CPF 320.509.412-34) e Roner Freire Alves (CPF 435.545.982-91);

1.5. 9.4. não se manifestar sobre as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro (CPF 064.225.272-68), cuja responsabilidade deverá ser analisada no âmbito do TC 019.760/2008-7;

1.6. 9.5. rejeitar as defesas das empresas R. F. Alves (CNPJ 84.536.143/0001-02), M. Glaudimar Almeida (CNPJ 03.804.441/0001-34) e P. de O. Marques (CNPJ 02.607.549/0001-74);

1.7. 9.6. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Kercio Silva Pinto (CPF 066.156.275-15) e da Sra. Aparecida Gualberto dos Reis (CPF 032.419.618-00), dando-lhe quitação;

1.8. 9.7. julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15), Aloizio Paes de Lima (CPF 035.981.794-72), Robério Freire Alves (CPF 456.542.202-68), Roger Freire Alves (CPF 320.509.412-34) e Roner Freire Alves (CPF 435.545.982-91), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até as dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

1.9. 14ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

1.10. Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	Gestão	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
23/6/2005	514	900.820	200.382	7.250,00	R. F. Alves
23/6/2005	114	900.806	200.382	7.900,00	M. Glaudimar Almeida
1º/6/2005	112	900.678	200.382	7.845,00	M. Glaudimar Almeida
Total Histórico				22.995,00	

1.11. 15ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

1.12. Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
11/2/2005	510	900.123	200.382	7.480,00	R. F. Alves
15/3/2005	49	900.185	200.382	6.900,00	R. F. Alves
11/4/2005	50	900.387	200.382	7.650,00	R. F. Alves
5/7/2005	54	900.883	200.382	7.820,00	R. F. Alves

4/5/2005	511	900.508	200.382	8.000,00	R. F. Alves
15/3/2005	109	900.177	200.382	6.828,00	M. Glaudimar Almeida
11/4/2005	31	900.384	200.382	8.000,00	M. Glaudimar Almeida
4/5/2005	110	900.508	200.382	7.900,00	M. Glaudimar Almeida
11/2/2005	209	900.115	200.382	7.640,00	P. de O. Marques
11/4/2005	212	900.382	200.382	7.550,00	P. de O. Marques
13/5/2005	214	900.592	200.382	7.535,00	P. de O. Marques
Total					
Histórico				83.303,00	

1.13. **16ª cadeia de responsabilidade solidária:** Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, Aloizio Paes de Lima, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

1.14. **Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:**

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
31/5/2005	52	900.670	200.382	7.800,00	R. F. Alves
Total					
Histórico				7.800,00	

1.15. **17ª cadeia de responsabilidade solidária:** Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

1.16. **Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:**

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
1/9/2005	56	901.202	200.382	7.250,00	R. F. Alves
26/9/2005	515 516	901.289	200.382	6.311,25	R. F. Alves
17/11/2005	518 519	901.402	200.382	3.573,00	R. F. Alves
5/12/2005	57	901.447	200.382	7.200,00	R. F. Alves
20/12/2005	520	901.483	200.382	4.730,00	R. F. Alves
22/7/2005	118	900.986	200.382	7.700,00	M. Glaudimar Almeida
1º/9/2005	115	901.201	200.382	8.000,00	M. Glaudimar Almeida
11/10/2005	119 120 121	901.341	200.382	4.833,30	M. Glaudimar Almeida
20/10/2005	124	901.368	200.382	2.527,00	M. Glaudimar Almeida
30/12/2005	37	901.579	200.382	6.941,00	M. Glaudimar Almeida
17/1/2005	620.866	900.077	200.382	6.800,00	P. de O. Marques
29/9/2005	156	901.310	200.382	6.602,50	P. de O. Marques
5/12/2005	216	901.448	200.382	6.930,00	P. de O. Marques
16/11/2005	215	901.307	200.383	3.795,00	P. de O. Marques
Total					
Histórico				83.193,05	

1.17. **9.8. aplicar aos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15), Aloizio Paes de Lima (CPF 035.981.794-72), Robério Freire Alves (CPF 456.542.202-68), Roger Freire Alves (CPF 320.509.412-34) e Roner Freire Alves (CPF 435.545.982-91), individualmente, a multa prevista**

nos arts. 57 da Lei 8.443/1992 e 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal, consoante disposto no art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<i>Responsável</i>	<i>Valor da multa (em R\$)</i>
<i>Francisco Canindé Fernandes de Macedo</i>	<i>40.000,00</i>
<i>José Edson Rodrigues de Souza</i>	<i>5.000,00</i>
<i>Aloizio Paes de Lima</i>	<i>2.000,00</i>
<i>Robério Freire Alves</i>	<i>40.000,00</i>
<i>Roger Freire Alves</i>	<i>40.000,00</i>
<i>Roner Freire Alves</i>	<i>40.000,00</i>
<i>Ivanhoé Martins Fernandes</i>	<i>40.000,00</i>
<i>José Domingos Soares</i>	<i>18.000,00</i>

1.18. 9.9. *em conformidade com o disposto nos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, declarar inidôneas, por dois anos, para participarem de licitação na administração pública federal, as empresas R. F. Alves (CNPJ 84.536.143/0001-02), M. Glaudimar Almeida (CNPJ 03.804.441/0001-34) e P. de O. Marques (CNPJ 02.607.549/0001-74);*

1.19. 9.10. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;*

1.20. 9.11. *autorizar, caso seja solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos dos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;*

1.21. 9.12. *alertar o responsável que requerer o parcelamento que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;*

1.22. 9.13. *dar ciência deste acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos dos arts. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis; e*

1.23. 9.14. *encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, para a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado do Amazonas, fazendo menção ao processo 2006.32.00.000083-1, que tramita naquela unidade judiciária.*

HISTÓRICO

2. *Trata-se da Tomada de Contas Especial instaurada para apurar as responsabilidades identificadas no TC 019.760/2008-7, que teve origem em apartado constituído a partir do traslado de peças do TC 020.680/2006-0, que se refere à Tomada de Contas Consolidada do Departamento da Polícia Federal referente ao exercício de 2005.*

2.1. *Cumprir destacar que, no TC 011.154/2005-6, foram apontadas irregularidades cometidas no âmbito da SR/DPF/AM, apuradas em fiscalização oriunda de representação formulada pelo Ministério Público Federal, relativa a licitações e contratos, com reflexos nos exercícios de 2001 a 2005. Além disso, foi noticiada a existência dos inquéritos policiais 748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007, cujos resultados também poderiam impactar no julgamento das contas dos responsáveis pela Superintendência da Polícia Federal relativas aos mencionados exercícios.*

2.2. *Essas irregularidades teriam sido praticadas por pessoas que constavam dos róis de responsáveis existentes nas tomadas de contas referentes aos exercícios de 2001 e 2002, que haviam sido julgadas regulares com ressalva por meio dos Acórdãos 2.216/2003 – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, e 1.705/2004 – 2ª Câmara, relatado pelo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, respectivamente.*

2.3. *O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União emitiu parecer, no qual observou que havia ocorrido a preclusão temporal para a interposição de recurso de revisão em relação às contas do exercício de 2001.*

2.4. *Por outro lado, o representante do Parquet especializado interpôs recurso de revisão no TC 006.994/2003-8, relativo às contas de 2002, o qual foi julgado por intermédio do Acórdão 639/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro. Naquela oportunidade, foram julgadas irregulares as contas de diversos responsáveis, aos quais foi imputado débito e aplicada multa. Adicionalmente, alguns responsáveis foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e houve a declaração de inidoneidade de diversas pessoas jurídicas.*

2.5. *Com relação ao exercício de 2004, foi formado apartado (TC 020.003/2008-5), o qual foi apreciado pelo Acórdão 531/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes. Naquela oportunidade, foram julgadas irregulares as contas de diversos responsáveis, aos quais foi imputado débito e aplicada multa. Adicionalmente, alguns responsáveis foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e houve a declaração de inidoneidade de diversas pessoas jurídicas.*

2.6. *No TC 019.760/2008-7, acima mencionado, foram identificadas 40 cadeias de responsabilidade solidária para efeito de citação de responsáveis, além de seis destinatários de audiências, perfazendo um total de 25 pessoas físicas e 37 empresas. Diante disso, foi determinado a constituição de dez tomadas de contas especiais, no âmbito das quais serão examinadas essas cadeias.*

2.7. *Nestes autos, são analisados pagamentos efetuados pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Amazonas (SR/DPF/AM), em decorrência de consertos de equipamentos eletrônicos e de recuperação de motores náuticos que não teriam sido realizados ou em virtude da aquisição de aparelhos de ar-condicionado, materiais de consumo e de construção, motores para embarcações, grupos geradores a diesel e peças automotivas que não teriam sido entregues.*

2.8. *Na presente tomada de contas especial, foram avaliadas as cadeias de responsabilidade 14, 15, 16 e 17. As cadeias de responsabilização que envolvem os recorrentes são as seguintes:*

15ª cadeia de responsabilidade solidária: Sr. José Domingos Soares;

16ª cadeia de responsabilidade solidária: Sr. Aloizio Paes de Lima

2.9. *Destaca-se que, no inquérito policial 748/2005, instaurado para apurar uma denúncia encaminhada à SR/DPF/AM, entendeu esta Corte que restou comprovado que não houve a efetiva entrega dos bens nem a prestação dos serviços contratados.*

2.10. *Após desenvolvimento do processo no TCU, os ora recorrentes foram citados por:*

Sr. José Domingos Soares: por ter atestado as notas fiscais frias, enumeradas no acórdão condenatório, sem a efetiva aquisição de bens ou prestação de serviços; e

Sr. Aloizio Paes de Lima: por ter atestado a nota fiscal fria 52, emitida em 31/5/2005, no valor de 7.800,00 pela empresa R. F. Alves, sem a efetiva aquisição de bens ou prestação de serviços.

2.11. *Ato contínuo, foram condenados, em solidariedade com outros responsáveis, pelas irregularidades descritas.*

2.12. *Neste momento, os recorrentes insurgem-se contra a deliberação previamente descrita.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *Reitera-se os exames de admissibilidade contidos nas peças 135-155, que propuseram a suspensão dos efeitos dos itens 9.7, 9.8 e 9.10 do acórdão recorrido, o que foi acatado pelo Relator, Ministro Raimundo Carreiro (despacho de peça 156).*

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. *Constitui objeto do presente recurso definir se:*

- a) *houve prescrição do débito e da multa;*
- b) *subsiste a responsabilidade do Sr. José Domingos Soares e se as provas emprestadas utilizadas para sua condenação são suficientes e definitivas;*
- c) *houve afronta ao contraditório e à ampla defesa e se subsiste a responsabilidade do Sr. Aloizio Paes de Lima - agente da polícia federal por ter atestado a NF 52;*
- d) *inexiste o erro grosseiro a que faz menção o art. 28, da LINDB.*

5. Da prescrição do débito e da multa

5.1. *Em síntese, argumenta um dos recorrentes a ocorrência da prescrição quinquenal do débito e da multa.*

5.2. *Argumenta que:*

- a) *“os autos em questão foram formados somente no ano de 2017, tendo decorrido, somente nesse momento, 12 (doze) anos desde os fatos objeto de averiguação” e o acórdão condenatório proferido 14 anos após os supostos fatos irregulares;*
- b) *a lei aplicável ao presente caso é a Lei 9873/1999, cita julgados do STF, e aduz que por meio do Tema 899, o STF reconheceu a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário baseadas em condenação dos Tribunais de Contas.*

Análise:

5.3. *A alegação de prescrição assume particular relevância, dado o recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral). Os significativos impactos deste julgamento foram objeto de análise pela Serur nos autos do TC 027.624-2018-8. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 178) cópia do exame e do pronunciamento da unidade emitidos pela Serur naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:*

a) *pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;*

b) *embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema*

897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999;

e) considerando, porém, que o acórdão proferido no RE 636.886 ainda está sujeito à oposição de embargos declaratórios, não é recomendável reconhecer a prescrição desde logo, ante a possibilidade de esclarecimento da decisão em sentido diverso do ora defendido (notadamente quanto aos atos dolosos) ou mesmo a modulação de seus efeitos, para preservar as ações de controle instauradas com base no entendimento jurisprudencial até então vigente;

f) assim, nos casos em que a prescrição não tenha ocorrido por nenhum dos dois regimes (Código Civil ou Lei 9.873/1999), o desfecho do processo não se alterará, qualquer que seja a premissa adotada (imprescritibilidade, prescritibilidade pelo Código Civil ou pela Lei 9.873/1999), viabilizando-se o imediato julgamento. Já nas situações em que a pretensão de ressarcimento esteja prescrita por algum dos dois regimes, ou por ambos, é recomendável que o julgamento do processo seja sobrestado, até ulterior deliberação do Tribunal.

5.4. As manifestações da Serur juntadas à peça 178 foram elaboradas quando ainda não estava disponibilizado o inteiro teor do acórdão do RE 636.886. Em nova análise após a publicação da decisão (DJe de 24/6/2020), inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

5.5. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

5.6. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi

abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

5.7. *Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame, considerando-se as premissas indicadas anteriormente.*

5.8. *Partindo-se dessas premissas, passa-se ao exame da prescrição no caso em exame.*

a) Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário

5.9. *De plano, registra-se que será examinada a ocorrência da prescrição para os dois recorrentes, por se tratar de matéria de ordem pública, embora somente um dos dois tenha alegado.*

5.10. *No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, art. 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.*

5.11. *Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.*

5.12. *Entende-se que o termo inicial para contagem do prazo é o dia 12/2/2005 para o Sr. José Domingos Soares (dia seguinte à data do primeiro atesto das notas fiscais avaliadas neste processo, na NF 510) e do Sr. Aloizio Paes de Lima no dia 1/6/2005 (dia seguinte à data do atesto da NF 52), enquanto a citação dos responsáveis foi ordenada em 9/5/2013 (despacho da Secretária da Unidade Técnica no TC 019.760/2008-7 – peça 15), com citação constante da peça 27 e 33 (11/7/2013) e . O acórdão foi julgado na sessão do dia 21/8/2019 (peça 72).*

5.13. *Aplicando as balizas definidas por esta Corte no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário ao caso em exame, verifica-se que as pretensões punitiva e de ressarcimento não estariam prescritas, pois entre o termo inicial e a interrupção do prazo prescricional e da interrupção (citação) até o julgamento decorreram menos de dez anos.*

b) Análise da prescrição segundo o regime da Lei 9.873/99

5.14. *Caso se adote as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, e mesmo considerando-se o prazo geral, de cinco anos, observa-se que não teria ocorrido a prescrição. Para tanto, é preciso considerar os seguintes parâmetros:*

b.1) Termo inicial:

5.15. *A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.*

5.16. *Na hipótese em exame, os recorrentes foram condenados por atestos irregulares de notas fiscais, logo, entende-se que há de se ter como termo inicial da prescrição o dia 12/2/2005 para o Sr. José Domingos Soares (dia seguinte à data do primeiro atesto das notas fiscais avaliadas neste processo, na NF 510) e do Sr. Aloizio Paes de Lima no dia 31/5/2005 (dia seguinte à data do atesto da NF 52).*

b.2) Prazo:

5.17. *A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da*

Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal”.

5.18. *Entende-se, inexistir nos autos, elementos suficientes para afirmar que a irregularidade, discutida nesta TCE, configura crime, logo, deve-se aplicar, a nosso sentir, o prazo geral de cinco anos estabelecido no art. 1º, da Lei 9.873/1999.*

5.19. *Assim, entende-se que do início da contagem do prazo até o primeiro marco interruptivo não devem ter decorridos cinco anos, sob pena da ocorrência da prescrição.*

b.3) Da prescrição intercorrente:

5.20. *Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.*

5.21. *Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.*

5.22. *Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.*

5.23. *A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.*

5.24. *Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa- TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.*

5.25. *Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).*

5.26. *Estabelecidas as premissas: (a) termo inicial e (b) prazo e (c) prescrição intercorrente, há que se apurar as causas interruptivas da prescrição.*

b.4) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:

5.27. *No regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II).*

5.28. *Importante mencionar que diversos são os atos que interrompem a prescrição intercorrente, atos estes que têm em sua gênese e objetivo dar impulso ao processo e a solução do feito. Podem ser citadas, sem a pretensão de exauri-las, as hipóteses capazes de impedir o alcance da prescrição intercorrente, quais sejam:*

a) qualquer ato legal ou regulamentar que impulsione o processo à tomada de decisão, tais como o requerimento para a produção de provas necessárias à apuração do feito, notificação da parte interessada para apresentar defesa ou alegações finais;

- b) decisão que julgue pedido da parte interessada;
- c) informes que consolidem a apuração do fato e informes que sirvam de fundamento para decisão de autoridade ou colegiado, notas e pareceres técnicos, pareceres jurídicos;
- d) decisões de autoridades ou colegiados;
- e) aditamento da inicial, entre outros.

5.29. Com esses fundamentos, é possível verificar que a prescrição foi interrompida:

(1) em 3/4/2007 (TC 011.154/2005-6, peça 7, p. 50), em razão de despacho do Ministro-Relator do TC 011.154/2005-6 que determinou a apuração dos fatos discutidos nesta TCE;

(2) em 4/12/2009 (TC 019.760-2008-8, peça 6, p. 48), em razão de instrução da então Unidade Técnica no Estado do Amazonas que determinou a realização de diligências para apuração dos fatos sob discussão

(3) em 16/8/2010 (TC 019.760-2008-8, peça 5, p. 17), em razão do despacho do Ministro-Relator do TC 019.760-2008-8 que determinou o sobrestamento do feito até que se conseguisse o compartilhamento de provas, com o juízo competente, referente ao Inquérito 748;

(4) em 30/4/2013 (peça 2, p. 59), em razão da instrução da unidade técnica desta Corte que propôs a citação dos recorrentes;

(5) em 20/5/2014 (TC 019.760-2008-8, peça 379), em razão da instrução da unidade técnica desta Corte que propôs a condenação dos recorrentes;

(6) em 24/7/2014 (TC 019.760-2008-8, peça 381), em razão de parecer do MP-TCU que anuiu a proposta de responsabilização dos recorrentes;

(7) em 11/4/2017 (TC 019.760-2008-8, peça 397), em razão de Despacho do Ministro-Relator que determinou a formação de apartados com o intuito de facilitar o julgamento das irregularidades e propiciar a ampla defesa.

b.5) Interrupções pela citação dos responsáveis nesta Corte:

5.30. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve nova interrupção em decorrência da citação desta Corte de Contas para a apresentação das alegações de defesa:

(1) em 11/7/2013 (peças 27 e 33), citação realizada por esta Corte de Contas aos recorrentes.

5.31. Cabe destacar, por oportuno, que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

b.6) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:

5.32. Por fim, a prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999). Com esse fundamento, houve a interrupção em 21/8/2019, data da sessão em que foi proferido o acórdão condenatório (peça 72). Essa interrupção é relevante, por estabelecer prazo para julgamento do recurso.

b.7) Exame do caso concreto:

5.33. *Especificamente quanto a esta TCE, as próprias causas de interrupção enumeradas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.*

5.34. *Desde os termos iniciais (12/2/2005 e 1/6/2005) até o julgamento do mérito por esta Corte em nenhum momento as causas interruptivas, do art. 2º, ultrapassaram os três anos.*

5.35. *Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição intercorrente prevista na Lei 9.873/1999.*

b.8) Conclusão:

5.36. *Independentemente da existência de outras causas interruptivas não enumeradas acima (notas técnicas, pareceres, instruções de auditores nesta Corte, manifestação do MP-TCU), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.*

5.37. *Partindo-se da premissa de que a pretensão reparatória segue as mesmas balizas, enquanto não houver norma específica a respeito, a demonstração de que não se operou a prescrição punitiva impõe, como consequência, a conclusão de que também é viável a condenação ao ressarcimento do prejuízo apurado nos autos.*

6. Das provas emprestadas e da responsabilidade do Sr. José Domingos Soares - agente de portaria

6.1. *Defende-se, em síntese, no recurso a ausência da prática de qualquer ato tendente a “dilapidar o patrimônio público” e que somente atuou cumprindo “ordens, ordens estas legítimas emanadas de um gestor”.*

6.2. *Destaca que sua atuação consistiu apenas em “atestar algumas notas fiscais, a mando do gestor da unidade, e que, apesar dos crivos rigorosos dos órgãos de controles (auditorias), não foram de forma alguma alertado como irregulares ou criminosos a época”. Ademais, alega que se foi “levado a assinar algum documento que tenha causado dano ao erário público, não o fez dolosamente”.*

6.3. *Ademais colaciona aos autos extratos bancários que demonstrariam que ele não obteve qualquer proveito financeiro decorrente de sua atuação.*

Análise:

6.4. *Verifica-se que o responsável foi condenado por ter atestados notas fiscais cujos objetos não foram efetivamente entregues.*

6.5. *Observa-se, portanto, que não há como, caso as provas emprestadas sejam consideradas válidas e suficientes afastar a conduta e sua efetiva participação e contribuição para as irregularidades.*

6.6. *Ademais, não o socorre a ausência de obtenção de proveito financeiro, pois, deve-se ter em mente que todo aquele que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, é operacionalizado pela Tomada de Contas Especial, instrumental de concretização do devido ressarcimento.*

6.7. *O valor imputado (débito) trata-se tão somente do dever do gestor de ressarcir, de indenizar, uma vez que restou caracterizada a participação e contribuição para o ilícito.*

6.8. *O dever de indenizar nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo, de má-fé e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito.*

6.9. *A ausência de dolo, má-fé e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.*

6.10. *Dessa forma, subsistem os fundamentos expostos na condenação realizada por esta Corte de Contas.*

6.11. *Embora o recorrente não tenha abordado a questão referente às provas emprestadas no Inquérito Policial 748/2005, por questão de coerência, permite-se reproduzir o exame e propor o encaminhamento no mesmo sentido da proposta deste auditor nos processos TC 006.994/2003-8, TC 012.417/2017-3, TC 012.418/2017-0 e TC 012.420/2017-0.*

6.12. *Em algumas das oportunidades foi defendido pelos recorrentes que a apuração levada a efeito no IPL 748/2005 não corresponderia a realidade fática e não haveria fraude nos contratos celebrados com a DPF/AM, uma vez que os objetos foram entregues e os produtos e serviços devidamente entregues/prestados mediante termos e documentos fiscais.*

6.13. *Entende-se, portanto, conforme já mencionado que a reflexão sobre provas emprestadas se mostra oportuna.*

6.14. *Inicialmente é pertinente a feitura de breve retrospecto das condutas irregulares atribuídas aos recorrentes no voto condutor (peça 73), verbis:*

6.15. *10. No Inquérito Policial 748/2005, foi demonstrada a existência de diversos pagamentos efetuados para pessoas físicas ou jurídicas por serviços não executados ou mercadorias não entregues, com o fito de desviar recursos da União. Tais fraudes ocorreram por meio de diversos esquemas que apresentam **modus operandi** semelhantes. Em todos eles, estavam presentes o Agente da Polícia Federal Francisco Canindé Fernandes de Macedo (APF Macedo), então chefe do Setor Regional Administrativo e gestor financeiro da unidade, e o Agente Administrativo Ivanhoé Martins Fernandes (ADM Ivanhoé), que era o chefe do Núcleo Orçamentário e Financeiro e substituiu o APF Macedo.*

6.16. *11. Segundo consta do referido inquérito, o esquema fraudulento possuía o seguinte **modus operandi**:*

6.17. *a) diretamente ou com a ajuda de intermediários, esses servidores cooptaram empresas e pessoas físicas para fornecerem notas fiscais e recibos sem a correspondente prestação de serviços ou venda de mercadorias. Além disso, os dois agentes acima mencionados assinaram as dispensas de licitação que embasaram as despesas relacionadas às notas fiscais frias em comento;*

6.18. *b) tais procedimentos de dispensa foram realizados ao arrepio da legislação, uma vez que a dispensa e o preço pago não foram justificados nem foi realizada prévia pesquisa de mercado. Aduz-se que, em todos os casos, o pedido de compra foi assinado pelo ADM Ivanhoé e o deferimento da dispensa pelo APF Macedo;*

6.19. *c) essas fraudes se estenderam de 2001 a 2005. Nesse último exercício, participaram também os servidores José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares, Aloizio Paes de Lima e Francisco Pereira da Rocha, que atestaram falsamente, nas notas fiscais e nos recibos, a entrega dos bens ou a prestação dos serviços contratados;*

6.20. *12. No caso vertente, foi comprovado no Inquérito Policial 748/2005 que os Srs. Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves utilizaram notas fiscais ideologicamente falsas para receber recursos públicos da União destinados à manutenção da SR/DPF/AM.*

- 6.21. 13. *Aduzo que a existência e o funcionamento do esquema de fraudes sob exame foram comprovados pelos depoimentos prestados pela Sras. Maria Glaudimar Almeida (proprietária da empresa M. Glaudimar Almeida) e Patrícia de Oliveira Marques (P. de O. Marques) e pelos Srs. Cláudio Sérgio Catunda Medeiros (R. Freire da Silva), Alexandre Santos Figueiredo (A. S. Figueiredo) e Bento Fernando Farias Freire (Dois Leões Indústria e Comércio), perante a Polícia Federal, no âmbito do mencionado Inquérito 748/2005.*
- 6.22. 14. *Além disso, em diligências realizadas pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) do Amazonas, as empresas M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques não foram localizadas, o que ensejou a suspensão das respectivas inscrições estaduais.*
- 6.23. 15. *Cumpre frisar, ainda, que os Laudos Periciais 88/2009 e 97/2009 comprovaram que algumas das notas fiscais frias em tela foram preenchidas dentro da própria SR/DRPF/AM.*
- 6.24. *Após exame dos elementos dos autos, não é difícil perceber que a condenação do recorrente (Sr. José Domingos Soares) decorreu, essencialmente, da apuração levada a efeito nos inquéritos policiais, que teriam verificado a inexistência de entrega dos objetos.*
- 6.25. *Também, a nosso sentir, é possível concluir que a evidência a demonstrar a irregularidade (não o atesto das notas, mas os depoimentos referentes a inexistência de entregas do objeto do contrato) e as responsabilidades tiveram origem no Inquérito 748/2005. Neste documento concluiu-se pelas responsabilidades dos recorrentes a partir de provas testemunhais obtidas por meio de depoimentos, cujas testemunhas confessaram a participação nas irregularidades e auxiliaram na formação do juízo desta Corte.*
- 6.26. *Dessa forma, verifica-se que se trata de provas emprestadas do processo judicial e do inquérito policial. O TCU tem, reiteradamente, admitido o uso de depoimentos testemunhais ou mesmo outras provas em espécie obtidas no inquérito, a exemplo de perícia, e prolatado decisões condenatórias (v.g Acórdãos 2010/2018-TCU-Plenário; 903/2018 – TCU – Plenário, 374/2017-TCU-Plenário).*
- 6.27. *Destaca-se, desde já, que o encaminhamento desta instrução será em conformidade com os precedentes citados desta Corte e com o encaminhamento proposto no âmbito dos recursos do TC 006.994/2003-8.*
- 6.28. *A discussão sobre o uso de provas emprestadas, em especial, da espécie de prova utilizada neste processo, qual seja, a coleta de depoimentos em inquérito policial, submetido ao contraditório somente perante esta Corte de Contas, tem como único objetivo propor reflexão sobre o assunto, para que caso o Ministro-Relator ou MP-TCU, como fiscal da lei, entendam cabível, avaliem a utilização desta espécie probatória e sua pertinente aplicação ao processo de controle externo.*
- 6.29. *Nessa linha de raciocínio, oportuno perpassar a doutrina para nos auxiliar na compreensão do uso de provas produzidas em diferentes processos ou esfera administrativa, civil e penal.*
- 6.30. *Sobre as provas emprestadas nos ensina Fredie Didier Júnior (in: **Didier Jr.**, Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela / Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira- 10ª ed.- Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v.2. p 131), verbis:*
- 6.31. *O art. 372 do CPC prevê, expressamente, a prova emprestada – diferentemente do CPC- 1973. A prova emprestada era amplamente aceita pela doutrina e pelos tribunais, porém à época, era exemplo de prova atípica.*
- 6.32. *Qualquer meio de prova pode ser tomado de empréstimo: depoimento, exame pericial, confissão e inspeção judicial. (...)*

6.33. *É possível importar a prova produzida em qualquer espécie de processo: penal, cível, trabalhista, arbitral e administrativo (o que inclui o inquérito civil público). O processo de origem pode ser estrangeiro, inclusive.*

6.34. *Sobre o contraditório e os critérios de valoração da prova, nos mostra o citado autor (In: **Didier Jr.**, Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela / Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira-10ª ed.- Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v.2. p. 131-132), verbis:*

6.35. 14.2. Respeito ao contraditório

6.36. *O CPC exige que o empréstimo da prova observe o princípio do contraditório. Não poderia ser diferente.*

6.37. O contraditório deve ter sido observado no processo de onde se importa a prova e deve ser observado no processo para onde a prova é trasladada.

6.38. *Somente é lícita a importação de uma prova para ser utilizada contra quem tenha participado do processo em que foi produzida - a prova não pode ser usada contra quem não participou da sua produção.*

6.39. (...) (grifos acrescidos)

6.40. 14.3. Critérios de valoração da prova emprestada

6.41. *A doutrina identifica alguns critérios para a valoração da prova emprestada pelo juiz.*

6.42. a) *A prova emprestada guarda a eficácia do processo em que foi colhida, na conformidade do poder de convencimento que trouxe consigo: se se toma de empréstimo uma perícia, a eficácia da prova emprestada será a de uma perícia etc..*

6.43. b) *A eficácia e a aproveitabilidade da prova emprestada estão na razão inversa da possibilidade de sua reprodução: se a prova pode ser reproduzida, sem maiores custos, a prova emprestada tem diminuído o seu valor probatório.*

6.44. *Nelson Nery Jr. conceitua prova emprestada como “aquela que, embora produzida em outro processo, se pretende produza efeitos no processo em questão. Sua validade como documento e meio de prova, desde que reconhecida sua existência por sentença transitada em julgado, é admitida pelo sistema brasileiro” (In: NERY Jr., Nelson. Princípios do processo civil na constituição federal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 8ª. Edição, p. 191).*

6.45. *Na mesma linha, Luiz Guilherme Marinoni, para quem “a observância do contraditório na produção da prova é fundamental para que esta possa emprestar os seus efeitos a outros autos” (In: MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Manual do Processo de Conhecimento. São Paulo: RT, 3ª. Edição, 2006. p. 323).*

6.46. *Também o **Enunciado 52** do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis – FPPC – assinalou que “para a utilização da prova emprestada, faz-se necessária a observância do **contraditório no processo de origem**, assim como **no processo de destino**, considerando-se que neste último, a prova mantenha a sua natureza originária”. (Grifos acrescidos).*

6.47. *É uníssono na doutrina consultada a necessidade do contraditório para a utilização da prova emprestada. O contraditório por sua vez, na opinião da doutrina especializada, deve ser produzido tanto no processo de origem, aquele que emprestou a prova, como no processo de destino, aquele que fará uso da prova. Destaca-se tal necessidade do duplo contraditório (processo de origem e processo de destino da prova).*

6.48. *Em que pese a abalizada opinião doutrinária pela necessidade de contraditório na origem e no destino, ainda pode subsistir dúvidas se o contraditório realizado somente no destino supre a exigência constitucional e atende ao devido processo legal.*

6.49. *A pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bem como no Supremo Tribunal Federal, estatui que a “prova emprestada” tem sua validade no processo administrativo condicionada ao prévio contraditório. Não é outra a orientação traçada pelo Superior Tribunal, consolidada na inteligência da **Súmula 591 do STJ**:*

6.50. **Súmula 591:** *É permitida a “prova emprestada” no processo administrativo disciplinar, desde que devidamente autorizada pelo juízo competente e respeitados o contraditório e a ampla defesa.*

6.51. *3. Há sintonia entre as partes do processo penal e os fatos que deram origem aos dois processos, assim como existem outras provas nos autos do PAD a corroborar as provas emprestadas. As referidas provas foram trasladadas por meio da devida autorização do juízo criminal e submetidas ao contraditório, tendo havido direito de defesa. A Primeira Seção do STJ tem aceitado o empréstimo de provas, desde que haja atenção ao devido processo legal e ao contraditório. Precedentes: MS 17.472/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 22.6.2012; MS 15.787/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 6.8.2012; e MS 16.122/DF, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe 24.5.2011. (RMS 33.628/PE 2011/0014650-8, rel. Min. Humberto Martins, julgamento em 2/4/2013)*

6.52. *O Supremo Tribunal Federal tem assentado a nulidade da prova emprestada que não foi previamente consolidada com a observância do contraditório e da ampla defesa:*

6.53. *“A prova emprestada utilizada sem o devido contraditório, encartada nos acórdãos que deram origem à condenação do extraditando na Itália, no afã de agravar a sua situação jurídica, é vedada pelo art. 5º, LV e LVI, da Constituição, na medida em que, além de estar a matéria abrangida pela preclusão, isto importaria verdadeira utilização de prova emprestada sem a observância do contraditório, traduzindo-se em prova ilícita”. (Rel n. 11243, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 8/6/2011, Tribunal Pleno).*

6.54. *“É nula a condenação penal decretada com apoio em prova não produzida em juízo e com inobservância da garantia constitucional do contraditório. - A prova emprestada, quando produzida com transgressão ao princípio constitucional do contraditório, notadamente se utilizada em sede processual penal, mostra-se destituída de eficácia jurídica, não se revelando apta, por isso mesmo, a demonstrar, de forma idônea, os fatos a que ela se refere. Jurisprudência”. (RHC n. 106.398, rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4/10/2011).*

6.55. *“4. A jurisprudência desta Corte admite o uso de prova emprestada em processo administrativo disciplinar, em especial a utilização de interceptações telefônicas autorizadas judicialmente para investigação criminal. Precedentes”. (RMS 28.774/DF, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 22/9/2015)*

6.56. *“A jurisprudência desta Suprema Corte admite a utilização de prova emprestada da instância criminal, no intuito de instruir processo administrativo disciplinar, resguardadas as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa”. (RMS 0074918-37.2010.3.00.0000 DF, rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 16/5/2017)*

6.57. *Não se desconhece, ainda, precedentes do STJ que admite a prova com o contraditório somente no destino, veja-se, à propósito, ementa do REsp 1.257.058/RS (relator Ministro Mauro Campbell Marques):*

6.58. *“4. Tanto o STF quanto o STJ possuem posicionamento permitindo o uso da prova produzida em investigação criminal, na forma do art. 1º, da Lei 9.296/96 (interceptação de comunicações), em processo administrativo disciplinar e em ações de improbidade, desde que observado, no processo de destino seja administrativo, seja judicial, o devido processo legal e o contraditório. Pelas mesmas razões (“ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio”), esse entendimento se estende para se admitir o uso também em processo administrativo fiscal e em execuções fiscais, principalmente quando constatados indícios de cometimento de crimes contra a ordem tributária (Lei n. 8.137/90).” (grifo acrescido).*

6.59. *Há outros precedentes do STJ que podem ser mencionados, verbis:*

6.60. 3. *Com efeito, esta Corte Superior manifesta entendimento no sentido de que "a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto. Independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo" (REsp 617.428/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, CORTE ESPECIAL, julgado em 04/06/2014, DJe 17/06/2014).*

(...)

6.61. CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. TERRAS DEVOLUTAS. COMPETÊNCIA INTERNA. 1ª SEÇÃO. NATUREZA DEVOLUTA DAS TERRAS. CRITÉRIO DE EXCLUSÃO. ÔNUS DA PROVA. PROVA EMPRESTADA. IDENTIDADE DE PARTES. AUSÊNCIA. CONTRADITÓRIO. REQUISITO ESSENCIAL. ADMISSIBILIDADE DA PROVA.

6.62. [...] 9. *Em vista das reconhecidas vantagens da prova emprestada no processo civil, é recomendável que essa seja utilizada sempre que possível, desde que se mantenha hígida a garantia do contraditório. No entanto, a prova emprestada não pode se restringir a processos em que figurem partes idênticas, sob pena de se reduzir excessivamente sua aplicabilidade, sem justificativa razoável para tanto.*

6.63. 10. *Independentemente de haver identidade de partes, o contraditório é o requisito primordial para o aproveitamento da prova emprestada, de maneira que, assegurado às partes o contraditório sobre a prova, isto é, o direito de se insurgir contra a prova e de refutá-la adequadamente, afigura-se válido o empréstimo. (REsp 617.428/SP, STJ, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 04/06/2014, DJe 17/06/2014).*

6.64. *O que se extrai, tanto da doutrina, como de todos os julgados mencionados, é que o contraditório deve ser observado e, em especial, deve ser efetivo. Há que se ter condições de contraditar a suposta versão dos fatos obtida com a prova emprestada de outro processo. Dessa forma, entende-se que há que se avaliar se os depoimentos colhidos em inquérito policial e utilizados por esta Corte de Contas permitem o efetivo contraditório e a ampla defesa somente citando os jurisdicionados no âmbito do processo de controle de externo.*

6.65. *No caso concreto, há que se pontuar que os depoimentos foram colhidos perante a autoridade policial. A utilização de seu conteúdo para a fixação das penas por esta Corte deve ser realizada com maior parcimônia. Nota-se que, conforme a doutrina, a prova emprestada mantém o seu status quo, em outras palavras, se a espécie de prova foi a de depoimento no inquérito policial, mantém a sua natureza de depoimento no processo de controle externo.*

6.66. *O inquérito policial é procedimento informativo e inquisitorial, não se submete ao crivo do contraditório. Veja o que dispõe o art. 155, do CPP, verbis:*

6.67. **Art. 155.** *O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas. (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008).*

6.68. *Neste dispositivo do CPP reside o maior empecilho para a utilização dos depoimentos (provas emprestadas) como único elemento a subsidiar a condenação de diversos recorrentes por meio do acórdão ora recorrido. Observa-se que o depoimento dos acusados foi a única prova utilizada.*

6.69. *É certo que o art. 155 do Código de Processo Penal – CPP não veda o uso de elementos informativos colhidos na investigação, mas apenas sua utilização com exclusividade, quando não houver outras provas judicializadas (v.g. AgRg no AREsp*

916.971/PR, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, DJe 26/4/2017).

6.70. Não é raro observar, nos processos judiciais penais, a alteração do conteúdo dos depoimentos e a alegação de coação por parte da autoridade policial. Assim, a versão dos fatos em juízo pode ser alterada. Acrescente-se que os depoentes, no inquérito policial, sequer estavam acompanhados da defesa técnica. Daí a impossibilidade de se condenar, ainda que em instância administrativa, fundado em prova emprestada e feita de forma, exclusivamente, inquisitorial.

6.71. Em que pese haver precedentes do STJ e STF que aceitam o contraditório somente no destino, dos quais se destaca as interceptações telefônicas obtidas na apuração policial, não se verifica dentre os julgados a validação de condenações administrativas, exclusivamente, obtidas por meio de depoimentos de testemunhas no inquérito policial.

6.72. Na esfera penal não se admite a condenação sem a repetição das provas em juízo, o que de acordo com a melhor doutrina citada nesta instrução, também seria requisito para o uso da prova emprestada, pois somente assim haveria o efetivo contraditório.

6.73. De toda forma, as instâncias administrativas e penal possuem peculiaridades que as diferem, tal fato é inegável, e por isso, o uso das provas emprestadas, em especial (caso concreto sob exame), o uso de depoimentos de testemunhas (prova testemunhal) obtido em inquérito policial deve ser examinado a luz das características dos processos de controle externo nesta Corte de Contas.

6.74. Nesse sentido, permite-se socorrer do bem lançado Parecer do MP-TCU no TC 001.118/2015-3 (peça 90), verbis:

6.75. 24. Demais disso, sobressai dos autos, ainda, questão processual de singular relevância, qual seja, o aproveitamento pelo TCU da documentação probatória produzida unilateralmente pelo MPF e pela Polícia Federal, sem a submissão prévia ao contraditório e à ampla defesa. No caso de documentos licitatórios, notas fiscais, recibos, extratos bancários e outros elementos dessa mesma natureza documental, não temos dúvidas de aceitá-los e de admitir que o contraditório se dará na fase de citação pelo Tribunal.

6.76. 25. No entanto, com relação aos interrogatórios e à análise da mídia extraída de equipamentos apreendidos pela Polícia Federal, **parece-nos que a sua admissão sem prévia validação pelo Poder Judiciário e sem submissão anterior ao contraditório geraria uma situação de quebra de isonomia, com violação ao princípio da paridade de armas no processo.** É que, caso os interrogatórios sejam aceitos pelo Tribunal, a parte não teria mecanismos processuais junto ao TCU para contraditá-los, uma vez que a Corte entende que todas as provas devem ser apresentadas sob a forma documental, o que excluiria a possibilidade de inquirição de testemunhas da defesa.

6.77. 26. Da mesma sorte, de pouca valia teria essa inquirição feita em caráter particular pelo próprio responsável, com a emissão de declaração por parte de suas testemunhas, uma vez o Tribunal vem atribuindo às declarações de terceiros valor apenas em relação à pessoa do declarante, sem extensão à veracidade do fato, valendo-se, para tanto, de interpretação do disposto no art. 368 e seu parágrafo único do antigo Código de Processo Civil, atualmente reproduzido no art. 408 da Lei n.º 13.105/2015, com o seguinte conteúdo:

6.78. “Art. 408. As declarações constantes do documento particular escrito e assinado ou somente assinado presumem-se verdadeiras em relação ao signatário. Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência de determinado fato, o documento particular prova a ciência, mas não o fato em si, incumbindo o ônus de prová-lo ao interessado em sua veracidade”.

6.79. 27. Dessa forma, tem-se, nessa hipótese peculiar, uma situação na qual o MPF, na condição de órgão de investigação e de titular das ações penais e cíveis de improbidade administrativa, realiza os interrogatórios das pessoas por ele escolhidas, sem a necessidade de ouvir eventuais testemunhas arroladas pelas partes investigadas, produzindo uma prova que, se aproveitada pelo TCU, não terá condições processuais de ser contrastada por prova da mesma natureza.

6.80. 28. Em suma, a produção de provas testemunhais de forma unilateral pelo Estado ou por qualquer órgão que o represente, sem possibilitar posteriormente que tais provas sejam contraditadas pelos mesmos meios facultados ao Poder Público, viola as garantias processuais das partes, as quais veem seu direitos diminuídos em face do Estado, com nítida afronta aos princípios da isonomia e da paridade de armas no processo.

6.81. 29. Por outro lado, em última análise, caso se entendesse pela validação dessas provas testemunhais produzidas pelo MPF sem o contraditório produzido naquela mesma instância ou perante o Poder Judiciário, a elas deveria ser conferido, no máximo, o mesmo tratamento que o TCU concede às declarações de terceiros, vale dizer, limitada presunção de veracidade, restrita ao conhecimento do fato, mas não à sua comprovação em si.

6.82. A ponderação do MP-TCU acerca da quebra da isonomia e a disparidade de armas que militaria em desfavor do jurisdicionado, no âmbito do TCU, conduz em última instância ao raciocínio de que seria impossível ao jurisdicionado fazer prova em contrário nesta Corte e que o contraditório se reduziria a mera formalidade processual sem nenhuma efetividade.

6.83. Nota-se que caso se adote, como ocorreu neste caso sob exame, a versão possível dos fatos colhidos no inquérito policial, por meio de testemunhas, como a realidade fática dos acontecimentos, não há como, no âmbito do processo de controle externo, o responsável descaracterizar a descrição obtida no inquérito.

6.84. Não se tem acatado nesta Corte a comprovação da entrega de documentos como notas fiscais, comprovantes de atesto entre outros elementos, como provas a descaracterizar os depoimentos das testemunhas, pois tudo seria montado para fraudar, conforme apurado nos inquéritos policiais, não subsistindo meio possível, no âmbito do processo de controle externo, de se demonstrar o contrário.

6.85. Ainda que não seja depoimento, é pertinente citar a situação do TC 014.174/2012-0, que tratou de obras, a cargo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, no aeroporto de Congonhas. Na oportunidade, esta Corte condenou uma das fiscais do contrato por ter atestado recebimento de equipamentos não entregues, conforme apurado em Laudo da Polícia Federal que não teria encontrado os bens móveis fornecidos.

6.86. Em que pese a responsável, na sua defesa, ter colacionado aos autos documentação que comprovava a exata localização dos equipamentos, os seus números de série, fotografias e indicações da efetiva existência dos quantitativos eletrônicos medidos, esta Corte com fulcro no relatório da Polícia Federal condenou a fiscal do contrato.

6.87. Contudo, em juízo, foi requisitada a Perícia Judicial e após a realização da perícia, conforme constam nos autos do mencionado processo, o perito submetido ao contraditório e sob a supervisão do juízo competente atestou a entrega do quantitativo reconhecido pela fiscal.

6.88. Vale mencionar que o processo citado (TC 014.174/2012-0) encontra-se em grau recursal e pendente de julgamento nesta Corte. Mas o que se quer demonstrar com a descrição da situação fática é que as evidências coletadas sem o contraditório, em apurações policiais, em especial por meio de testemunhas, são frágeis e se utilizadas a retratar a realidade impossibilita, no âmbito do processo de controle externo, qualquer possibilidade de se contraditar tais evidências.

- 6.89. *Nesse sentido, a opção restante aos responsáveis, que são submetidos a imputações que se fundamentam nas apurações de inquéritos policiais, seria aguardar a denúncia para em juízo contraditar, arrolando testemunhas e utilizando todos os meios de prova para tentar descaracterizar a versão dos fatos a eles atribuídas e somente depois, às vezes, anos depois, se a ele houver razão protocolar a peça recursal prevista na Lei 8.442/93 (recurso de revisão).*
- 6.90. *Veja-se que na sistemática processual desta Corte, nos casos em que a prova utilizada para condenação trata-se tão somente dos depoimentos de testemunhas obtidos no inquérito policial, pendentes de reconhecimento de existência por decisão definitiva do Poder Judiciário, o contraditório no destino (TCU) transmuda-se em mera formalidade e contraria todas as decisões judiciais colacionadas e citadas.*
- 6.91. *Desta forma, seria prudente, para formação de um título executivo extrajudicial líquido, certo e imune a questionamentos na esfera judicial, que se aguardasse o reconhecimento de existência por decisão definitiva do Poder Judiciário das provas emprestadas, para que da decisão judicial transitada em julgado se extraia os fatos com suas consequências jurídicas administrativas.*
- 6.92. *Por isso, entende-se que as provas emprestadas utilizadas no presente processo não se mostram, ainda, aptas a servir de fundamento para formação do título executivo extrajudicial por esta Corte, sendo prudente, aguardar o desfecho dos autos ou a validação das provas emprestadas em juízo, para, a partir daí, retirar as consequências jurídicas e as sanções sob a competência desta Corte.*
- 6.93. *Em que pese os argumentos postos à reflexão nesta instrução, tem-se entendido nesta Corte, conforme os precedentes já mencionados, a possibilidade de se condenar com fundamentos nos inquéritos policiais.*
- 6.94. *Destaca-se, ainda, que os recursos constantes do TC 006.994/2003-8 com questões idênticas, mencionado acima, foram julgados e o colegiado desta Corte ratificou a validade dos depoimentos obtidos no inquérito policial (provas emprestadas). Veja o dispôs o voto condutor da lavra do Exmo. Ministro Relator Bruno Dantas (Acórdão 1061/2020-TCU-Plenário), sobre a questão, verbis:*
- 6.95. 43. *No presente caso, especialmente no que concerne às irregularidades sobre o recebimento de pagamentos por serviços não prestados e bens não entregues, inclusive, em alguns casos, com a emissão de notas fiscais “frias”, as condenações ocorreram fundamentalmente com base no IPL 748/2005 da Polícia Federal.*
- 6.96. 44. *Assim, há que se verificar se esse procedimento seria legal e se comprometeria a defesa dos responsáveis.*
- 6.97. 45. *Primeiramente, é sabido que a matéria apresenta diferentes contornos doutrinários e jurisprudenciais sobre a sua permissão de uso, com posições ora mais restritivas ora mais amplas, conforme apontado pela Serur. No entanto, não há vedação para a sua utilização, sendo que a matéria é disciplinada até mesmo no Código de Processo Civil, no seu art. 372.*
- 6.98. 46. *Da mesma forma, tanto o Supremo Tribunal Federal (STF) quanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possuem posicionamento permitindo o uso da prova produzida em investigação criminal, em processo administrativo disciplinar e em ações de improbidade, desde que observado, no processo de destino seja administrativo, seja judicial, o devido processo legal e o contraditório, conforme precedentes enunciados pela Serur.*
- 6.99. 47. *Em suma, os entendimentos das cortes superiores são no sentido de que a permissão do uso da prova emprestada exige o contraditório, de maneira que reste assegurado às partes o direito de se insurgirem contra ela e de refutá-la adequadamente.*
- 6.100. 48. *A jurisprudência deste Tribunal também admite a prova emprestada para fundamentar suas ações, conforme os acórdãos 2.444/2018, 1.043/2018, 1.718/2014, 3.218/2013, todos do Plenário, entre outros.*

6.101. 49. *Por fim, anoto que, como já me manifestei anteriormente, quando da restrição ao compartilhamento de provas da "Lava Jato" a este Tribunal, no direito probatório vigora o princípio da aquisição processual da prova. Ou seja, para o juiz é irrelevante como a prova chegou ao processo. Sendo lícita, deve ser considerada.*

6.102. 50. *Nesse sentido, não há, então, do ponto de vista jurídico, ilegalidade no uso do IPL 748/2005 no presente processo.*

6.103. 51. *Cabe verificarmos, de outra parte, se este Tribunal adotou os devidos procedimentos na sua utilização.*

6.104. 52. *Primeiro, lembro que a reabertura deste processo de tomada de contas se deu em virtude de irregularidades que foram verificadas, por equipe de fiscalização deste Tribunal, nos autos da representação do TC 011.154/2005-6.*

6.105. 53. *Nesse processo, já havia indícios de que estavam ocorrendo irregularidades em contratações diretas no âmbito da SE/DPF/AM, inclusive com a constatação de problemas com notas fiscais de algumas empresas.*

6.106. 54. *De outra parte, os Inquéritos Policiais produzidos pela Polícia Federal aprofundaram as investigações e demonstraram que havia um esquema criminoso atuando no órgão e que contava com a participação de empresas diretamente ou aliciadas para a emissão de notas fiscais "frias", sem que houvesse a contraprestação em bens ou serviços. Há, inclusive, laudos periciais que apontavam que algumas dessas notas chegavam a ser preenchidas dentro da superintendência.*

6.107. 55. *Nesse contexto, os IPL, ao colherem depoimentos dos envolvidos e de testemunhas, vieram reforçar os achados deste Tribunal e, ao mesmo tempo, evidenciar as irregularidades em nível muito mais extenso e grave do que o inicialmente verificado em nossos trabalhos.*

6.108. 56. *Ademais, os IPL vieram acompanhados de laudos periciais realizados em várias notas fiscais emitidas por empresas que teriam participado dos esquemas, o que robusteceria o valor probante das imputações neste Tribunal.*

6.109. 57. *Transcrevo ainda assertiva do membro do MPTCU no sentido de que, "como a processualística do TCU é baseada, em essência, em provas documentais, os inquéritos policiais acostados aos presentes autos adquirem tal característica. O exercício do direito de defesa acontece como de fato ocorreu, dando-se à parte a possibilidade de questionar o conteúdo desses documentos acostados nos autos."*

6.110. 58. *Por consequência natural, os documentos produzidos pela Polícia Federal vieram a compor prova documental no processo de controle externo.*

6.111. 59. *Nesse contexto, foram identificados os responsáveis, definidas as condutas, demonstrados os nexos de causa e efeito dessas e quantificados os débitos, quando pertinentes. Após isto, os responsáveis foram devida e formalmente notificados a apresentarem defesa. Ou seja, no âmbito deste Tribunal, o devido processo legal ocorreu regularmente.*

6.112. 60. *Das defesas feitas na fase de instrução deste processo e agora em sede de apelos recursais, há argumentos que tentam descaracterizar e colocar em dúvida as apurações dos IPL, no entanto, não foram trazidos elementos probantes que tivessem o condão de evidenciar alguma mácula ou ilegalidade na correição dos inquéritos e de suas conclusões.*

6.113. 61. *Em suma, não acolho os apelos recursais no que concerne à validade das apurações da Polícia Federal, as quais embasaram suas condenações neste processo de controle externo.*

6.114. *Dessa forma, o encaminhamento nesta instrução se curvará aos precedentes desta Corte citados nesta instrução e a decisão adotada no Acórdão 1061/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Bruno Dantas.*

7. Da afronta ao contraditório a ampla defesa e da responsabilidade do Sr. Aloizio Paes de Lima - agente da polícia federal

7.1. *Defende-se no recurso do Sr. Aloizio Paes de Lima que o exame proferido no acórdão condenatório não adentrou ao mérito das alegações de defesa.*

7.2. *Argumenta que:*

a) “*não se pode coadunar com o julgamento em questão sem que todos os elementos probatórios sejam devidamente analisados por este Tribunal, pois tal medida representa clara afronta às garantias do contraditório e da ampla defesa, insculpidas na Constituição Federal de 1988 como elementos de validade do devido processo legal*” (art. 5º, LV);

b) o dever de fundamentação do julgador não se basta ao invocar as razões expostas no relatório, há que se demonstrar os fundamentos da condenação, sob pena de ferir o contraditório e da ampla defesa, aduz que a “*jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça vem se manifestando no sentido de considerar nulo o acórdão que se limita a ratificar a decisão anterior e a adotar o parecer ministerial, sem sequer transcrevê-los, deixando de afastar as teses defensivas ou de apresentar fundamento próprio*” (STJ – HC 214.049/SP – RELATOR MIN. NEFI CORDEIRO; RELATOR P/ACÓRDÃO MIN. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA – T6 – SEXTA TURMA. DJE 10/03/2015);

c) a “*mera indicação da peça da unidade técnica adotada para o julgamento, sem sequer transcrever os trechos mais importantes ou informar as teses defensivas que foram rechaçadas, autoriza a configuração de ausência de fundamentação, que é suficiente para tornar nulo o acórdão, assim como todos os atos subsequentes*”;

7.3. No mérito, o recorrente repete os argumentos das alegações de defesa, transcritos abaixo, e acrescenta, que “*há necessidade de comprovação da ocorrência de efetivo dano ou apropriação indevida por parte do responsável, o que não é o caso dos presentes autos*” (TRF-1 - AC: 00322167120094013900 0032216- 71.2009.4.01.3900, RELATOR: DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, DATA DE JULGAMENTO: 18/10/2017, TERCEIRA TURMA, DATA DE PUBLICAÇÃO: 27/10/2017 E-DJF1 e TRF-1 - AC: 00001422920064013201, RELATOR: JUIZ FEDERAL RENATO MARTINS PRATES (CONV.), DATA DE JULGAMENTO: 03/02/2015, TERCEIRA TURMA, DATA DE PUBLICAÇÃO: 13/02/2015).

7.4. *As alegações de defesa foram as seguintes:*

a) “*os serviços foram prestados e os bens utilizados na construção, implantação e manutenção do Centro de Especialização e Aperfeiçoamento Policial da Amazônia (Ceapa), atualmente chamado de Ciapa*”;

b) “*informou a data do Ciapa e sua importância para os treinamentos da polícia no Amazonas*”;

c) “*não tinha qualquer ingerência sobre os processos licitatórios ou de dispensa de licitação para a aquisição dos bens e serviços. Como responsável pelo Ciapa, limitava-se a acompanhar a entrega de bens e a prestação de serviços*”;

d) “*a Nota Fiscal 52 se refere a serviços de recuperação de motores de rabeta de 175 Hp de potência, marca Envirude, de motores marítimos MWM e de recuperação de sistema hidráulico de embarcações da União, os quais foram prestados e atestados pelo subscritor*”.

Análise:

7.5. No tocante a ausência de fundamentação do voto do acórdão recorrido é importante revisar os elementos expostos na peça 73, verbis:

7.6. 10. No Inquérito Policial 748/2005, foi demonstrada a existência de diversos pagamentos efetuados para pessoas físicas ou jurídicas por serviços não executados ou mercadorias não entregues, com o fito de desviar recursos da União. Tais fraudes ocorreram por meio de diversos esquemas que apresentam modus operandi semelhantes. Em todos eles, estavam presentes o Agente da Polícia Federal Francisco Canindé Fernandes de Macedo (APF Macedo), então chefe do Setor Regional Administrativo e gestor financeiro da unidade, e o

Agente Administrativo Ivanhoé Martins Fernandes (ADM Ivanhoé), que era o chefe do Núcleo Orçamentário e Financeiro e substituiu o APF Macedo.

7.7. 11. Segundo consta do referido inquérito, o esquema fraudulento possuía o seguinte modus operandi: a) diretamente ou com a ajuda de intermediários, esses servidores cooptaram empresas e pessoas físicas para fornecerem notas fiscais e recibos sem a correspondente prestação de serviços ou venda de mercadorias. Além disso, os dois agentes acima mencionados assinaram as dispensas de licitação que embasaram as despesas relacionadas às notas fiscais frias em comento; b) tais procedimentos de dispensa foram realizados ao arrepio da legislação, uma vez que a dispensa e o preço pago não foram justificados nem foi realizada prévia pesquisa de mercado. Aduz-se que, em todos os casos, o pedido de compra foi assinado pelo ADM Ivanhoé e o deferimento da dispensa pelo APF Macedo; c) essas fraudes se estenderam de 2001 a 2005. Nesse último exercício, participaram também os servidores José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares, Aloizio Paes de Lima e Francisco Pereira da Rocha, que atestaram falsamente, nas notas fiscais e nos recibos, a entrega dos bens ou a prestação dos serviços contratados;

7.8. 12. No caso vertente, foi comprovado no Inquérito Policial 748/2005 que os Srs. Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves utilizaram notas fiscais ideologicamente falsas para receber recursos públicos da União destinados à manutenção da SR/DPF/AM.

7.9. 13. Aduzo que a existência e o funcionamento do esquema de fraudes sob exame foram comprovados pelos depoimentos prestados pela Sras. Maria Glaudimar Almeida (proprietária da empresa M. Glaudimar Almeida) e Patrícia de Oliveira Marques (P. de O. Marques) e pelos Srs. Cláudio Sérgio Catunda Medeiros (R. Freire da Silva), Alexandre Santos Figueiredo (A. S. Figueiredo) e Bento Fernando Farias Freire (Dois Leões Indústria e Comércio), perante a Polícia Federal, no âmbito do mencionado Inquérito 748/2005.

7.10. 14. Além disso, em diligências realizadas pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) do Amazonas, as empresas M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques não foram localizadas, o que ensejou a suspensão das respectivas inscrições estaduais.

7.11. 15. Cumpre frisar, ainda, que os Laudos Periciais 88/2009 e 97/2009 comprovaram que algumas das notas fiscais frias em tela foram preenchidas dentro da própria SR/DRPF/AM.

7.12. (...)

7.13. 42. Julgo que as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza e Aloizio Paes de Lima não devem ser acolhidas, uma vez que eles não lograram afastar as irregularidades cuja prática lhes foi atribuída nem apresentaram documentos hábeis para fazê-lo.

7.14. 43. Aduzo que as respectivas participações no esquema de fraudes ora sob comento foram demonstradas no Inquérito Policial 748/2005, anexado a estes autos, tendo inclusive havido a confissão de participantes desse esquema. A partir das provas coletadas nesse inquérito, foi estabelecido que os principais responsáveis pelos desvios em tela foram o Agente de Polícia Federal Francisco Canindé Fernandes de Macedo e o Agente Administrativo Ivanhoé Martins Fernandes. O primeiro era o chefe do Setor Regional Administrativo e Gestor Financeiro da Unidade e o segundo chefiava o Núcleo Orçamentário e Financeiro, além de ser o substituto eventual daquele servidor.

7.15. Importante ainda mencionar a instrução que deu origem ao voto (peça 68) com seus respectivos termos (peça 2), nos quais restaram consolidadas as irregularidades que propiciaram a citação.

7.16. Tanto na peça 68 como no voto do acórdão recorrido, descreveu-se o modus operandi do “esquema criminoso na Superintendência” e se registrou que o recorrente atestou a Nota Fiscal 52 sem que os serviços fossem prestados, logo participou de forma definitiva para o dano ao erário decorrente do pagamento por serviços que não foram executados.

7.17. *Em que pese o recorrente afirmar, inclusive nas alegações de defesa, que os serviços foram prestados, esta Corte utilizou-se do Inquérito 748 (peça 3) como prova e elemento suficiente para a formação da sua convicção.*

7.18. *Assim, não se extrai dos fundamentos do voto a ausência de enfrentamento das questões suscitadas. Veja, que restou claro que a condenação decorreu das apurações contidas no Inquérito 748, no qual se verificou que diversos serviços, no âmbito da Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Amazonas (SR/DPF/AM), embora pagos não foram prestados.*

7.19. *No tocante ao recorrente e ao presente processo, a nosso sentir, restou claro que se tratava dos serviços descritos na NF 52 (peça 5, p. 8). Dessa forma, a nosso sentir não há como reconhecer ofensa ao contraditório e à ampla defesa em decorrência dos argumentos expostos na peça recursal.*

7.20. *No mérito, o recurso repete as alegações de defesa e o recorrente afirma que a apuração levada a efeito no Inquérito 748/05/SR/DPF/AM é inconsistente, uma vez que os serviços da NF 52 foram prestados, e, portanto, não houve fraude no atesto, uma vez que o contrato foi cumprido e os serviços devidamente prestados.*

7.21. *Tais alegações repetem o que já foi analisado e refutado, tanto no acórdão recorrido como no Inquérito 748/2005 (peça 3).*

7.22. *Dessa forma, se válidas as provas testemunhais produzidas, unicamente, em inquéritos policiais, como reiteradamente tem sido feito nesta Corte, o recorrente não traz qualquer elemento novo que demonstre a execução dos serviços constantes da NF 52, motivo da sua condenação.*

7.23. *Verifica-se, portanto, que o recorrente alega, mas não colaciona elemento comprobatório a descaracterizar o apurado no Inquérito Policial. Nesse ponto, convém citar a doutrina de Mauro Schiavi:*

Diante da importância da prova para o processo, Carnelutti chegou a afirmar que as provas são o coração do processo, pois é por meio delas que se definirá o destino da relação jurídica processual (in Manual de Direito Processual do Trabalho, 4. Ed., São Paulo: LTr, 2011, p. 560).

7.24. *Assim, entende-se aplicável ao caso o apotegma *allegare nihil et allegatum non probare paria sunt* (nada alegar e alegar e não provar, em Direito, querem dizer a mesma coisa).*

7.25. *Dessa forma, ao se ter a convicção de que a descrição dos fatos constantes do inquérito retrata o acontecido, as razões recursais não colacionaram elementos objetivos acerca do alegado, e, portanto, não se pode acatar os argumentos da tese defensiva.*

8. Da inexistência de dolo ou culpa grave do Sr. Aloizio Paes de Lima - agente da polícia federal

8.1. *Invoca o art. 28 da Lei 13.655/2018, e aduz a necessidade de caracterização de dolo ou de erro grosseiro para apenação do responsável.*

8.2. *Aduz ainda que o Decreto 9.830/2019, elucidou o conceito de erro grosseiro ao tratar da responsabilização do agente na hipótese de dolo ou erro grosseiro (art. 12) e que a conduta do agente não se enquadraria na definição legal e do decidido no Acórdão/TCU 2391/2018 (não informado o colegiado).*

Análise:

8.3. *Após a publicação da Lei 13.655/2018, o Tribunal já se debruçou sobre a exegese do comando legal (art. 28) e tem entendido que a conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a*

razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.

8.4. Podem ser citadas as ementas dos Acórdãos 1628/2018-TCU-Plenário, 1689/2019-Plenário, 2681/2019-1ª Câmara, 2860/2018-Plenário, respectivamente, extraídas da pesquisa de jurisprudência selecionada desta Corte, verbis:

8.5. A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.

8.6. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

8.7. Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa.

8.8. O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto.

8.9. Assim, nos termos da jurisprudência desta Corte, entende-se que se evidenciado o atesto da Nota Fiscal 52 sem a prestação dos serviços a que o documento se referia, resta caracterizado o erro grosseiro a que faz menção o art. 28 da Lei 13.655/2018.

8.10. Portanto, persistindo o juízo pelas irregularidades e condutas desautorizadas, subsiste o fundamento para as apenações imputadas.

CONCLUSÃO

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) No tocante à prescrição do débito:

a.1) em decorrência do sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, definidos pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário 636.886, é prescritível a pretensão reparatória exercida pelo tribunal de contas. Os fundamentos da decisão e a ausência de ressalvas na enunciação da tese permitem concluir que a ação de ressarcimento pode se desenvolver a qualquer tempo, na hipótese de condutas dolosas, apenas no âmbito judicial, sujeitando-se à prescrição na esfera administrativa;

a.2) até que sobrevenha norma específica para disciplinar a prescrição relativa à atuação do tribunal de contas, entende-se aplicável o regime previsto na Lei 9.873/1999. Referida lei contempla parâmetros que preponderam no conjunto de normas de direito público e que são compatíveis com o rito do processo de controle externo, e já é utilizada pelo STF para estabelecer limitação temporal ao exercício da pretensão punitiva pelo TCU;

a.3) aplicando-se os parâmetros tanto do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, quanto da Lei 9.873/1999 à situação em exame, verifica-se que não se operou a prescrição.

b) embora se entenda que as provas emprestadas de inquérito policial não são suficientes e definitivas para a apenação, precedentes recentes deste Tribunal admitem tais evidências probatórias, assim, encaminha-se em conformidade com os recentes julgados sobre a suficiência das provas emprestadas de inquérito policial para condenação nos processos de controle externo, assim, subsistem as responsabilidades dos recorrentes, pois não apresentaram razões recursais a afastar os motivos da condenação;

c) não houve afronta ao contraditório e à ampla defesa e, uma vez válidas as provas emprestadas do inquérito 748, subsiste a responsabilidade do Sr. Aloizio Paes de Lima - agente da polícia federal por ter atestado a NF 52 (peça 5, p.8);

d) nos termos da recente jurisprudência desta Corte, uma vez que não se demonstrou a prestação dos serviços a que faz alusão a Nota Fiscal 52, resta caracterizado o erro grosseiro a que faz menção o art. 28, da Lei 13.655/2018 e, portanto, sujeita o recorrente a apenação imputada.

9.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento aos recursos interpostos.**

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, caput, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

3. O Ministério Público junto ao TCU, em Parecer da lavra do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 181), anuindo ao encaminhamento proposto pela Serur, assim se manifestou:

Examinam-se os recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. José Domingos Soares (peça 111) e Aloizio Paes de Lima (peças 151 e 152) contra o Acórdão 1938/2019-Plenário (peça 72), mediante o qual esta Corte considerou revel o primeiro responsável, rejeitou as alegações de defesa do segundo e julgou irregulares as suas contas irregulares, condenando-os solidariamente pelos débitos apurados nas 15ª e 16ª cadeias de responsabilidade, bem como imputou-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

2. Da análise efetuada pela Serur (peça 179), constata-se que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida.

3. Em relação à preliminar da prescrição, os responsáveis defendem a ocorrência da prescrição tanto dos débitos como das multas que lhes foram imputadas.

4. A Serur, como de praxe, analisou a questão com o enfoque em duas vertentes, as regras fixadas pelo Acórdão 1441/2016-Plenário e na Lei nº 9.873/99, bem como analisou parte do teor do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 – repercussão geral).

5. Ao final da análise, a Serur conclui pela inoccorrência da prescrição em qualquer das vertentes. Acompanho as conclusões da unidade técnica quanto à inoccorrência da prescrição do dano, como da pretensão punitiva deste Tribunal.

6. Em que pese isso, registro que ainda restam dúvidas sobre o alcance do julgamento do RE 636.886 pelo STF, relativo ao Tema 899 de repercussão geral.

7. Neste sentido, considero oportuno, por sua clareza, reproduzir o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão 2769/2020-Plenário, recentemente proferido pelo eminente Ministro Bruno Dantas, na Sessão de 14/10/2020:

11. Entendo que esse recente julgado do STF deve ensejar a revisão da jurisprudência deste Tribunal. [Grifos do original.]

12. No entanto, reconheço que, nos moldes em que foi fixada a tese da Suprema Corte, existem muitas dúvidas e lacunas a serem sanadas, que tornam extremamente difícil a sua imediata aplicação, de forma genérica e abrangente, aos processos que tramitam neste Tribunal. Dada a ausência de lei específica, não há prazo prescricional estabelecido – em lei ou mesmo pela

Suprema Corte – para a atuação do TCU no que diz respeito à apuração de dano ao erário, bem como sobre como se daria o início da contagem e as interrupções desse prazo.

13. Ademais, embora o verbete já tenha sido publicado, a decisão ainda é passível de impugnação mediante Embargos de Declaração, possibilitando o esclarecimento dessas questões ou mesmo a modulação de efeitos, com impacto nos processos em curso.

14. Até que sobrevenham todos esses esclarecimentos e definições, embora desejável, não é possível a imediata aplicação, com a devida segurança, da tese fixada pelo STF no âmbito do TCU. Por outro lado, não se pode deixar de dar encaminhamento aos incontáveis processos que tangenciam essa discussão neste Tribunal.

15. Dessa forma, por questões de coerência e em nome da segurança jurídica e da estabilidade das decisões, tenho me curvado à compreensão dos meus pares pela manutenção, por ora, do entendimento que há anos vem sendo adotado pelo TCU e pelo próprio STF, no sentido de considerar imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário.

16. Não se trata, cabe registrar, de desrespeito ou ignorância ao entendimento firmado pela Suprema Corte, tampouco de se fixar qualquer jurisprudência sobre a sua abrangência neste momento. Apenas entendo que, considerando a indefinição e a possibilidade de modulação da decisão, não seria produtivo, e causaria enorme incerteza, se este Tribunal revisse sua atuação e logo depois a alterasse novamente.

8. Além dessa questão, também merece o registro que a unidade técnica, com base em ampla fundamentação, não se manifestou favorável ao uso da prova emprestada, obtida por meio de inquérito policial, para fundamentar a condenação.

9. Em que pese isso, relata que caso similar apreciado pelo TCU ratificou a validade dessas provas emprestadas, tendo em vista o decidido na Acórdão 1061/2020-Plenário. Nessa mesma linha, também cito o Acórdão 1343/2020-Plenário.

10. Como ponderado nessas decisões e em pareceres do MP/TCU, a análise dos processos no âmbito do TCU se dá essencialmente por meio de provas documentais. Assim, os IP acostados devem ser considerados apenas como provas documentais.

11. Em razão desse ponto, merece ainda o registro da análise feita pelo Tribunal a respeito do uso de provas emprestadas no âmbito do TC 020.003/2008-5, apreciado por meio do Acórdão 2444/2018-Plenário.

12. No voto condutor, o Ilustre Relator cita jurisprudência tanto do STF como do STJ que permitem o uso dessas provas. No caso da decisão do STJ (Resp. 683.187/RJ), ficou assente que a prova produzida em determinado processo, ao ser transladada para outros autos, passa à categoria de prova documental, tipo prevalente de prova utilizada pelo TCU em seus processos.

13. Em vista disso, o direito de defesa ocorreu no âmbito do processo de TCE, abrindo a possibilidade de os responsáveis questionarem o conteúdo desses documentos, como também demonstrarem a inoccorrência de irregularidades.

14. Como registrado nos precedentes citados, o processo de tomada de contas especial contou com elementos colhidos por fiscalização realizada por este Tribunal. Os inquéritos policiais apenas aprofundaram as investigações ao apontarem para existência de um esquema criminoso atuando no âmbito do órgão federal.

15. Desse modo, tendo em conta adequado o encaminhamento sugerido pela unidade técnica, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta acostada à peça 178, no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao recurso de reconsideração interposto pelos Srs. José Domingos Soares e Aloízio Paes de Lima, mantendo-se os exatos termos do Acórdão recorrido.

É o Relatório.