

VOTO

Conforme registrado no Relatório que antecede este Voto, a presente tomada de contas especial foi instaurada em cumprimento ao acórdão 1735/2009-TCU-2ª Câmara, que, no âmbito da prestação de contas do exercício de 2001, da Escola Técnica Federal do Pará, determinou a constituição de processos específicos, por evento e respectivos responsáveis, em razão de supostas irregularidades na utilização de recursos repassados ao Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará (Cefet/PA), apuradas em auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União no Pará.

2. O processo ora em análise trata da apuração dos fatos relacionados à utilização de recursos, no valor de R\$ 62.073,73 (sessenta e dois mil, setenta e três reais e setenta e três centavos), destinados ao pagamento de fornecimento de energia elétrica, em fins diversos daquele para o qual foram empenhados.

3. Registrou-se no relatório precedente que a servidora Srª Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma emitiu notas de empenho e ordens bancárias (97OB00397, 97OB00419 e 97OB00445) destinadas ao pagamento de faturas de energia elétrica (peça 8), referentes aos meses de janeiro, fevereiro e março de 1997, mas os valores foram creditados na conta corrente 5.0 (600050), da agência 2488, da Caixa Econômica Federal, de titularidade do extinto Cefet/PA.

4. O exame empreendido e a avaliação das alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis levam em consideração a precisa delimitação das respectivas condutas e das irregularidades que lhes foram imputadas desde os autos originários, especificamente às fls. 506 a 510, vol. 2, do TC 016.089/2002-4, que trata da Prestação de Contas do Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará, exercício de 2001.

5. O tempo decorrido desde o desvio de recursos do convênio não inviabiliza a instauração da tomada de contas especial dos gestores, eis que:

a) nos termos do § 4º do art. 5º da IN TCU 56/2007, o Tribunal pode determinar a adoção de tal procedimento, ainda que decorridos mais de 10 anos;

b) há elementos nos autos da prestação de contas de 2001 do Cefet/PA, oriundos de averiguações da CGU/PA, do MPF/PA e do DPF que demonstram a responsabilidade dos gestores públicos pelo desvio verificado e indicam a existência de débitos para com o erário, que, por sua natureza, são imprescritíveis;

c) pode haver circunstâncias distintas quanto ao tempo decorrido entre a irregularidade e a oitiva do responsável, uma vez que diversos dos possíveis citados responderam a processo administrativo anteriormente aos 10 anos fixados pela IN TCU 56/2007;

d) eventual comprometimento da ampla defesa dos gestores deverá ser apurado no caso concreto e em cada situação individual.

6. Também, não há razão para se inverter o ônus da prova, como sugeriram os responsáveis, Sr. Sérgio Cabeça Braz, Srª Maria Auxiliadora Souza dos Anjos, Srª Maria Francisca Tereza Martins de Souza e Srª Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma, ao alegarem que o próprio Tribunal poderia buscar elementos para suas defesas junto ao Poder Judiciário, nos processos em que são réus em razão desses mesmos fatos, desonerando-os do custo das cópias xerográficas.

7. Registre-se que caberia aos responsáveis arrolados nestes autos provar que não participaram do evento irregular ou demonstrar a correta aplicação dos recursos que lhes foram confiados e o alcance dos objetivos a que foram destinados, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, bem como da jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas. Neste caso deveriam comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos por meio de documentação consistente que atestasse os gastos efetuados, bem assim o nexos causal entre esses e os fins para os quais foram destinados.

8. Entretanto, verifica-se dos elementos constates neste processo, bem como das alegações de defesa apresentadas, que tal comprovação não ocorreu, uma vez que nenhum dos responsáveis negou o fato inquinado ou apontou onde e por que razão os recursos destinados ao pagamento de energia elétrica foram desviados do fim para o qual foram empenhados. Em vez disso, focaram seus argumentos em outras questões, a exemplo dos seus históricos públicos, da injustiça das acusações, da ausência de dolo,

do processo administrativo disciplinar que abordou as irregularidades apuradas pela Secretaria Federal de Controle Interno, das competências do TCU, da prescrição e de uma possível necessidade de sobrestamento deste feito, em face da tramitação de ações judiciais, cujas decisões poderiam repercutir na decisão dessa Corte.

9. Devidamente citados, à exceção do Sr. Wilson Tavares Von Paumgartten, os responsáveis apresentaram argumentos semelhantes em suas defesas. Por concordar com a análise empreendida pela Secex/PA, incorporo-a às minhas razões de decidir e limito-me às considerações que passo a registrar.

10. A apreciação dos mesmos fatos pelo Poder Judiciário em nada impede a atuação desta Casa. Conforme registrado pela Secex/PA, esta Corte de Contas consagra o princípio da independência de instâncias de que trata o Enunciado de Decisão 317 do TCU, que permite a tramitação concomitante de um mesmo assunto na esfera civil, administrativa e penal, senão vejamos:

“O Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e sua Lei Orgânica (Lei nº 8.443/1992), não obstante a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dado o princípio da independência das instâncias. (vide, ainda, Decisão nº 97/1996 – Segunda Câmara)”

11. Daí, não há que se falar em sobrestamento destes autos até a solução daqueles.

12. Também, não é possível acolher o argumento da prescrição no caso em tela, uma vez que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.709/2008-Plenário, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, decidiu que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento de danos ao erário são imprescritíveis, conforme se vê a seguir:

“9.1.deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;”.

13. Registro, ainda, que não é apenas o dolo que faz surgir o dever de ressarcir o erário. Basta a verificação da culpa, pois o gestor público, ao agir com negligência, imprudência ou imperícia, deve arcar com as consequências de sua conduta faltosa.

14. Individualizando as condutas, é possível afirmar que o Sr. Sérgio Cabeça Braz, dirigente máximo da Cefet/PA, e a Srª Maria Francisca, Chefe do Departamento de Administração, quando da ocorrência da irregularidade em apuração, não foram apenas omissos, mas tiveram ligação direta com o fato inquinado, uma vez que os recursos empenhados para o pagamento de energia elétrica foram transferidos indevidamente para uma conta bancária da Cefet/PA, a qual eles a movimentavam livremente. Vale citar trecho do parecer do Ministério Público que bem caracteriza a responsabilidade desses responsáveis em relação à irregularidade apontada nestes autos:

Essa ocorrência tem estreita correlação com o dano ora em exame, porquanto **para uma dessas contas irregulares é que foram desviados os recursos originalmente empenhados com vistas ao pagamento do fornecimento de energia elétrica**. E, segundo informou a instrução acima referida, fls. 485, vol. 2, TC 016.089/2002-4, a Nota Técnica 01/2002/GRCI/PA (que se encontra a partir da fl. 3 do anexo 4, vol.1, do referido processo) comprovou “que **todas as autorizações de saques, quer por meio de cheques ou ofícios, foram assinadas pelo ex-Diretor Sérgio Cabeça Braz e pela diretora administrativa Maria Francisca Tereza Martins de Souza** ou por seus respectivos substitutos Wilson Tavares Von Paumgartten e Maria Rita Vasconcelos da Cruz”.

Sendo assim, a participação dos referidos servidores fica caracterizada não apenas mediante conduta omissiva, mas sim comissiva, colocando-os como integrantes de um grupo que, além de ter ciência da existência de contas bancárias irregulares utilizadas para iludir os mecanismos de controle dos gastos públicos e para desviar recursos federais, também as movimentava. **Desse modo, são culpados tanto por omissão — por, na condição de servidores públicos se calarem em face de atos flagrantemente danosos ao erário — quanto por ação — ao contribuírem diretamente para a irregularidade,**

assinando autorizações, cheques ou outros meios para a movimentação das contas bancárias ilegais. (os grifos não constam do original)

15. A título de reforço, note-se que a utilização de contas bancárias irregulares pelos responsáveis citados já foi, inclusive, apreciada em outros processos, igualmente constituídos a partir do TC 016.089/2002-4, a exemplo dos Acórdãos 2180/2012 e 2182/2012, ambos da 2ª Câmara.

16. Quanto à responsabilização da Srª Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma, sua participação na irregularidade objeto destes autos é inequívoca, pois sua assinatura na ordem bancária ilegal não deixa dúvida quanto à sua participação comissiva no desvio dos recursos públicos. Em suas alegações de defesa, não vieram aos autos explicações que pudessem justificar sua conduta.

17. A Srª Maria Auxiliadora Souza dos Anjos, por sua vez, na qualidade de Chefe da Divisão Financeira e Contabilidade, torna-se igualmente responsável pela irregularidade em exame, uma vez que, na condição de encarregada da execução do Siafi, contribuiu, por omissão, para as diversas deficiências quando da alimentação de dados do sistema e quanto ao suporte documental da entidade. E foi exatamente essa falta de controle que permitiu que valores empenhados para o pagamento de despesas com energia fossem desviados de seu fim.

18. Os argumentos apresentados em sua defesa incluem conteúdo semelhante ao já examinado em relação aos demais responsáveis. Entretanto, conforme destaque do parecer do **Parquet**, transcrito no relatório precedente, a análise de suas alegações pela Secex/PA foi incompleta. Deixou-se sem exame as seguintes afirmações da responsável: a) que ela não teria ocupado a função de chefe de gabinete, conforme fora qualificada nos autos do TC 016.089/2002-4; b) que a função por ela efetivamente exercida (chefe da divisão financeira) não implicava em qualquer envolvimento com o fato irregular, visto que era encarregada apenas da “execução do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira”; c) que as irregularidades apontadas não foram efetuadas por meio do referido sistema e que tudo o que não foi contabilizado via SIAFI não era de sua competência.

19. É de se destacar que o fato da Srª Maria Auxiliadora Souza dos Anjos não ser Chefe de Gabinete não afasta suas responsabilidades como Chefe da Divisão Financeira e Contabilidade, condição que lhe conferia o dever de organizar e supervisionar os lançamentos efetuados no Siafi e a correta destinação dos recursos nos fins para os quais estavam vinculados.

20. Transcrevo, a seguir, análise do Ministério Público suficiente para contraditar a defesa da responsável e evidenciar sua conduta irregular:

“A propósito dos argumentos oferecidos, ressalto que, embora a Srª Maria Auxiliadora Souza dos Anjos não tenha sido mencionada na referida Nota Técnica 01/2002/GRCI/PA, deva, ainda assim, ser considerada responsável pelo prejuízo ora examinado.

Entendo que não procedem suas alegações, pois **a expedição irregular das ordens bancárias objeto da sua citação não teria ocorrido se o lançamento no Siafi tivesse sido precedido de adequada avaliação de conformidade documental.** A contrario sensu de suas próprias palavras, tudo que foi contabilizado via Siafi era da competência da defendente.

(...)

A instrução deixou assente, ainda, que “algumas das **irregularidades e fraudes tiveram início na emissão de notas de empenho e de ordens bancárias através do Siafi, e poderiam ter sido detectadas pelo setor contábil do Cefet/PA com um simples confronto entre os documentos fiscais e os emitidos via Siafi**” (fls. 467 do TC 016.089/2002-4). Registrou, também, “que a **servidora responsável pela conformidade contábil da IFE, Maria Auxiliadora Souza dos Anjos, é também executora do Siafi, não havendo, portanto, segregação de funções**”. (os grifos não constam do original)

21. Sobre a responsabilização do Sr. Wilson Tavares Von Paumgarten, resta afastá-la, uma vez que ficou demonstrado neste processo que os fatos irregulares apurados referem-se ao primeiro semestre de 1997, ocasião em que não estava investido da função de Diretor Substituto. Conforme

observado pelo MP/TCU, referido responsável foi designado como ordenador de despesa, por delegação de competência, em 12/8/1997.

22. Quanto ao débito imputado aos responsáveis, ficou assente nos autos que o valor destinado ao pagamento de energia elétrica foi desviado de seus fins e sequer vieram aos autos comprovação de que tivessem sido utilizados em favor do Cefet/PA.

23. Por último, endosso a proposta de mérito da Secex/PA com os ajustes propostos pela Procuradoria, exceto quanto à impossibilidade de aplicação de multa aos responsáveis.

24. Segundo o MP/TCU, “a imposição de multa aos responsáveis dependerá, no caso de as contas já terem sido julgadas até a data da alteração do citado art. 206 do RI/TCU, da sua reabertura”. Defende, na sequência, que, como as contas ordinárias do Cefet/PA, referentes ao exercício de 1997, foram julgadas no ano de 2000, ocorreu a preclusão temporal para interposição do recurso de revisão pelo Ministério Público, fato que obsta a aplicação da multa proposta neste processo.

25. Prosseguindo, entende o Ministério Público que o Tribunal deve, “em homenagem ao princípio constitucional da segurança jurídica, respeitar situações já regularmente constituídas, significando isso dizer que aquela modificação não pode implicar, para o gestor que teve suas contas ordinárias julgadas antes de 1º/1/2012, situação mais gravosa do que aquela que se lhe apresentava à época do julgamento daquelas contas”.

26. Com as devidas vênias, entendo que a nova redação dada ao art. 206 do RI/TCU, a partir da Resolução-TCU 246/2011, com vigência a partir de 1/1/2012, não alcança apenas as contas julgadas depois desta data, uma vez que a própria Lei 8.443, vigente desde 1992, não obsta a aplicação da multa proporcional ao débito quando este for identificado, apurado e imputado aos respectivos responsáveis. Ressalte-se que, entre o início de vigência da Lei Orgânica do Tribunal e o do RI/TCU sequer havia limitações à aplicação do art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, em caso de existência de débito apurado, mesmo havendo contas anteriormente julgadas.

27. O artigo regimental, criado em 2003, obstando a aplicação de multa em processos posteriores ao do julgamento pela regularidade ou regularidade com ressalvas das contas ordinárias, nos casos em que figuram os mesmos responsáveis, simplesmente não alterou (nem poderia) a possibilidade legal, que prevê a aplicação de multa em caso de ocorrência de débito. O art. 206 do RI/TCU, do modo como foi inicialmente firmado, apenas estabeleceu um regulamento que vinha sendo observado pelo Tribunal em seus julgados, o que foi recentemente alterado para ajuste dos limites inicialmente postos. Veja-se que o fundamento para a aplicação da multa em nada foi alterado. Quando da prática da irregularidade, que resultou em prejuízo ao erário, em 1997, os responsáveis arrolados nestes autos já estavam sujeitos à sanção prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

28. No caso do art. 57, a expressão da Lei é muito clara ao dizer que, havendo débito, o Tribunal **poderá** imputar multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário. É exatamente a faculdade de aplicar, ou não, a multa do art. 57, que confere a esta Corte de Contas a liberdade de disciplinar os limites de sua aplicação, que pode variar conforme a evolução de seu entendimento ao longo dos anos. Situação semelhante se verifica no art. 58, já que a lei define apenas um valor máximo da multa a ser aplicada, deixando ao relator dos autos a proposta de sua fixação segundo as circunstâncias observadas em cada caso concreto.

29. Seja como for, ao gestor público, a quem não é dado alegar o desconhecimento da lei, já deveria saber que, desde 1992, a prática de uma irregularidade de que resulte dano ao erário pode ser punida em até cem por cento do valor atualizado do dano causado. Por essa razão, ante a existência de débito, não vejo nenhum prejuízo à segurança jurídica dos responsáveis impor-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Ao aplicá-la, o Tribunal não está inovando, mas apenas exercendo sua prerrogativa.

30. Quanto à preclusão temporal levantada pelo MP/TCU, renovando as vênias, entendo que a aplicação da multa no presente caso não está necessariamente condicionada ao conhecimento de recurso interposto pelo **Parquet**. Segundo a nova redação do art. 206 do RI/TCU, apenas na hipótese da matéria examinada nestes autos já ter sido objeto de apreciação, de forma expressa e conclusiva, nas contas do Cefet/PA, referente ao exercício de 1997, é que seu exame dependeria de conhecimento de recurso

interposto pelo Ministério Público e da consequente reabertura daquelas contas. Não sendo este o caso, não há que se falar em preclusão temporal e nem em impedimento para que os responsáveis sejam multados nestes autos, com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

31. Entretanto, por razões diversas das expostas pelo **Parquet** para este ponto, opto por afastar a referida sanção por duas razões. A primeira, porque a Secex/PA não acostou aos autos qualquer evidência de que a matéria em questão não tenha sido enfrentada nas contas de 1997, hipótese em que caberia examinar se a análise foi ou não expressa e conclusiva, em consonância com a nova regência do art. 206 do RI/TCU. A segunda, porque o julgamento das contas dos responsáveis ocorreu no ano de 2000 (TC 450.132/1998-6, Acórdão 88/2000-2ª Câmara), portanto, há 12 anos, o que torna contraproducente o retorno dos autos à unidade técnica para complemento da instrução de um processo que se arrasta nesta Casa há tanto tempo.

32. Isso posto, incorporo às minhas razões de decidir toda a análise da Secex/PA e do Ministério Público naquilo que não divergem das considerações ora expostas e voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

Sala das Sessões, em 23 de outubro de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Relator