

VOTO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) em razão de irregularidades aplicação de recursos públicos na Embaixada do Brasil em Harare, Zimbábue, no período de 2005 a 2009, notadamente falhas na prestação de contas das despesas realizadas e fraudes em contratos de aluguel de servidores alocados ao posto.

2. A comissão incumbida pelo MRE de proceder a tomada de contas especial contabilizou que o valor que deveria ser objeto de reposição ao erário alcançava o montante de US\$ 141.634,64, dividido entre os seguintes responsáveis (peça 33, p. 156-158):

- i) George Ney de Sousa Fernandes (Embaixador em Harare) – US\$ 7.806,00;
- ii) Sylvia Maria Silva Nogueira (Assistente de Chancelaria – AC) – US\$ 20.244,43;
- iii) Raul de Taunay (Embaixador em Harare) – US\$ 94.344,54;
- iv) Lucia Helena Souza Batista (AC) – US\$ 13.889,67;
- v) Erly Gégila Silva (Agente Administrativa) – US\$ 4.800,00; e
- vi) Paulo Gonçalves de Oliveira (Auxiliar Operacional de Serviços Diversos – AOSD) – US\$ 550,00.

3. Previamente ao encaminhamento dos autos ao TCU, o “Relatório de Auditoria Especial nº 01/2012” (peça 34, p. 37-55), elaborado pelo MRE, assinalava que Raul de Taunay, Erly Gégila Silva e Paulo Gonçalves de Oliveira já tinham efetuado o ressarcimento integral das quantias que lhe foram imputadas e indicava, também, que Sylvia Maria Silva Nogueira e Lucia Helena de Souza Batista haviam autorizado o desconto em folha dos valores que lhe foram atribuídos.

4. Ainda na fase interna da TCE, George Ney de Sousa Fernandes contestou os valores a ele imputados e a decisão que se seguiu alterou o valor a ser recolhido ao erário pelo responsável para o montante de US\$ 7.618,41 (peça 34, p. 12-13), sem que a quantia revisada fosse devolvida.

5. No âmbito do Tribunal, inicialmente realizou-se diligência para verificar se os valores tinham sido de fato devolvidos (peça 36). Comprovada a devolução integral (responsáveis iii, v e vi) e o desconto em folha em curso (responsáveis ii e iv), a instrução que se seguiu deliberou pela citação de George Ney de Sousa Fernandes (peça 42).

6. Quanto aos demais responsáveis, a despeito do ressarcimento, a unidade técnica decidiu-se por realizar suas audiências acerca de irregularidades conexas aos débitos imputados com possível repercussão sobre o julgamento de suas contas:

4.12 As audiências são necessárias tendo em vista que o § 2º do art. 12 da Lei 8.443/92 estabelece que "reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas", ou seja, o reconhecimento da boa-fé do agente é requisito essencial para quitação da conta. Não restando comprovada a boa-fé, a simples liquidação da dívida não implica o julgamento pela regularidade das contas, ainda que com ressalvas. (peça 66, p. 3)

7. Assim, foram realizadas as audiências dos responsáveis - exceção feita a Paulo Gonçalves de Oliveira, nos termos do art. 197, § 3º do RI/TCU (peça 102, p. 5) - acerca das seguintes ocorrências:

- ii) Sylvia Maria Silva Nogueira – fraude documental para fins de recebimento de vantagem pecuniária consubstanciada no contrato de valor mensal de US\$ 700,00;
- iii) Raul de Taunay – utilização de conta corrente pessoal para movimentação de recursos financeiros da unidade;

iv) Lucia Helena de Souza Batista – adulteração de documento para fins de recebimento de vantagem pecuniária – alteração do contrato encaminhado por meio da GMD 20, de 29/4/2008, de modo que o contrato de US\$ 1.600,00 foi apresentado com o valor de US\$ 2.600,00;

v) Erly Gégila Silva – adulteração de documento para fins de recebimento de vantagem pecuniária – alteração do contrato encaminhado por meio da GMD 11, de 26/2/2009, alterando o valor do aluguel da Sra. Lucia Helena de Souza Batista de US\$ 1.800,00 para US\$ 3.000,00.

8. Depois de analisar as alegações de defesa (responsável i) e as razões de justificativa (responsáveis ii, iii, iv e v), a unidade técnica propõe, em suma, o seguinte (peça 102, p. 6-7):

a) excluir Paulo Gonçalves de Oliveira do rol de responsáveis desta TCE;

b) julgar regulares com ressalva as contas de Raul de Taunay, de Sylvia Maria Silva Nogueira, Lúcia Helena de Souza Batista e Erly Gégila Silva;

c) determinar ao MRE que informe quando ocorrer a devolução integral dos valores descontados em folha;

d) rejeitar as alegações de defesa de George Ney de Souza Fernandes;

e) fixar novo prazo para o recolhimento do valor por parte do responsável indicado na alínea anterior.

9. O Ministério Público junto ao TCU, em sua intervenção regimental (peça 105), manifesta concordância parcial com a proposta alvitada pela unidade técnica, divergindo especialmente em relação à alínea “b”, por considerar que a boa-fé não possa ser atribuída às condutas de Sylvia Maria Silva Nogueira, Lúcia Helena de Souza Batista e Erly Gégila Silva, cujas contas propõe sejam julgadas irregulares.

10. As audiências das três responsáveis decorreram de irregularidades relacionadas ao benefício da residência funcional, que corresponde a ter as despesas do imóvel alugado para residência durante o período em que cumprem serviço no exterior custeadas pelo Itamaraty.

11. Tal benefício, que varia a depender do posto e da categoria funcional do servidor, deve respeitar valores estabelecidos como limite pela Secretaria de Estado (SERE) do MRE. A título de exemplo, os valores para AC na Embaixada do Brasil em Harare eram limitados a US\$ 700,00 em julho de 2005 e foram reajustados para o teto de US\$ 2.600,00 em 2008 (peça 33, p. 43).

12. Em 2008, a AC Lúcia Helena de Souza Batista tinha um contrato de aluguel no valor de US\$ 1.600,00 e, para receber o teto do benefício estabelecido para aquele exercício, admitiu ter fraudado o contrato:

Quanto ao contrato encaminhado por meio da GMD 20, de 29/4/2008 (fls. 2794-2800), o relatório do TFC Valdir Guimarães levantou a suspeita de que a primeira página deste contrato havia sido adulterado, com a substituição da primeira página, de modo que o aluguel que era originalmente de US\$ 1.600,00 (mil e seiscentos dólares norte-americanos) passasse a ser de US\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos dólares norte-americanos) e apresentou recibos que comprovam que o aluguel pago no exercício de 2008 foi de US\$ 1.600,00 (mil e seiscentos dólares norte-americanos) (fls. 128-131)

A AC Batista, por sua vez confirmou (fls. 880-886) que, apesar de no contrato enviado à DAEX constar US\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos dólares norte-americanos), o valor real do aluguel era de US\$ 1.600,00 (mil e seiscentos dólares norte-americanos) [...] (peça 33, p. 53-54)

13. A agente administrativa Erly Gégila incorreu em impropriedade semelhante, alterando fraudulentamente seu contrato de aluguel que era de US\$ 1.800,00 em 2007 para US\$ 3.000,00 em 2008:

O relatório do TFC Valdir Guimarães indicou que a Agente Administrativo Erly Gégila Silva apresentou novos contratos de aluguel de imóvel, alterando o valor do aluguel, em datas nas quais o contrato anterior estava vigente.

De fato, o contrato firmado em 1º de setembro de 2008 provocou alteração no valor de US\$ 1.800,00 (mil e oitocentos dólares norte-americanos) para US\$ 3.000,00 (três mil dólares norte-americanos) e, na data de sua assinatura, o contrato anterior, firmado em 30 de dezembro de 2007, ainda se encontrava vigente. Ressalte-se que não foi localizado documento expedido pelo locador do imóvel solicitando aumento do valor do aluguel. (peça 33, p. 56)

14. A AC Sylvia Maria Silva Nogueira, por seu turno, incorreu em irregularidade da qual participou a AC Lúcia Helena de Souza Batista. Trata-se de contrato de aluguel fictício, para imóvel inexistente, no valor de US\$ 700,00 (teto do benefício à época), em nome da AC Batista que residia com a AC Nogueira, entregando-lhe valores auferidos de forma indevida:

Conforme levantado pela Comissão de TCE quando da visita a Harare, o imóvel que a AC Lucia Helena Souza Batista alega ter alugado, no período de 1/11/2007 a 4/4/2008, não existe. [...]

Sobre este contrato, afirmou a AC Batista que logo que o valor de US\$ 700,00 (setecentos dólares norte-americanos) era creditado na conta por ela mantida no Banco do Brasil em Miami, transferia o montante para conta de titularidade da AC Sylvia Nogueira na mesma instituição bancária. (peça 33, p. 51-53)

15. A unidade técnica considerou como atenuantes de tais condutas, além do ressarcimento feito ou em curso, a colaboração com as investigações e a situação de exceção enfrentada no Zimbábue (peça 102):

32. Conforme consta nos autos (peça 33, p. 50-60), as Sras. Lucia Helena de Souza Batista e Erly Gégila Silva admitiram que alteraram os contratos de aluguel com o objetivo de superfaturar valores, contudo, considerando que as responsáveis colaboraram com as investigações e ainda se prontificaram a ressarcir o erário ainda durante a fase interna da TCE, é possível reconhecer a boa-fé das gestoras.

33. De outro lado, a comissão sindicante informou que a Sra. Sylvia Maria Silva Nogueira não ofereceu respostas convincentes, porém, reconheceu alguns casos de erros cometidos que foram relatados pelos demais depoentes. Ainda segundo o relatório, não há evidências documentais, apenas testemunhais (peça 1, p. 50). Assim, tendo em vista que a responsável também autorizou o desconto da dívida em seu contracheque durante a fase interna da TCE e, por sua vez, refutou o relato da Sra. Lucia que serviu de base para que ela apresentasse suas razões de justificativa, considera-se que não há nos autos elementos capazes de afastar a boa-fé da gestora.

34. É importante lembrar que a própria comissão reconheceu a dificuldade vivida pelos responsáveis no auge da crise no Zimbábue (peça 1, p. 50):

A Comissão reconhece que a situação ingovernável em que se encontrava o Zimbábue, mormente de 2006 a 2008, similar a estado de guerra, teria estimulado comportamentos excepcionais, gerados pela incerteza de garantir a sobrevivência, diante da falta de alimentos e aumento exponencial do custo de vida, em quadro de inflação diária de 3.000 por cento (auge em 2008). A situação era tão caótica que, de um lado os funcionários se deparavam com o terror da perda do valor aquisitivo do salário; de outro, com a tentação de cometer irregularidades, que poderiam facilmente ser escamoteadas em função da confusão reinante, pois a maioria dos estabelecimentos (inclusive bancos) tinha dificuldade em oferecer comprovantes, como recibos, faturas, extratos de contas, entre outros.

16. O *Parquet* especializado contrapõe a tais atenuantes a gravidade das condutas, concluindo pela irregularidade das contas das três responsáveis:

9. No caso das servidoras Erly Gégila Silva, Sylvia Maria Silva Nogueira e Lúcia Helena de Souza Batista, mesmo com o caos vivenciado no Zimbábue durante a década de 2000 (englobando, portanto, o período das apurações realizadas pelo MRE nesta TCE, de 2005 a 2009), não se pode reconhecer a boa-fé dessas responsáveis, conforme defendido pela SecexPrevidência.

10. Antes de prosseguir com a análise das razões de justificativa das mencionadas servidoras, destaco que o ambiente administrativo da embaixada na qual foram apuradas as irregularidades caracterizou fator motivador de desvios, conforme relatado no documento produzido pelo MRE, à peça 33, p. 146, desta TCE (grifo nosso):

(...) a Oficial de Chancelaria Wilna Prado, relatou: "designada em missão transitória em Harare para elaborar prestações de contas atrasadas e responder a consultas do EFNY [Escritório Financeiro em Nova York/MRE] que datam de 2006 sobre impropriedades nos relatórios contábeis remetidos àquele Escritório, deparei-me com um **quadro absurdo, de total desleixo com documentação e dinheiro públicos;**" (fls. 33-48).

11. A junção do ambiente externo caótico no Zimbábue com o descontrole administrativo interno da embaixada, tendo como substrato a má-fé das gestoras ouvidas em audiência, resultou em dano ao erário (ressarcido ou em processo de ressarcimento pelas responsáveis), ocasionado por operações fraudulentas envolvendo contratos de aluguel. Cabe lembrar que as servidoras faziam jus ao benefício de Residência Funcional, que correspondia a ter as despesas de imóveis por ela alugados para residir custeadas pelo MRE (com limites fixados pelo ministério, diferenciados por cargo ocupado pelo beneficiário).

12. Ao terem fraudado e adulterado documentos (contratos de aluguel), irregularidade que, explicitamente, constou dos ofícios de audiência dirigido pelo Tribunal às servidoras, incorreram as responsáveis não somente em condutas ilegais, mas em atitudes que, de forma alguma, podem ser reconhecidas como de boa-fé.

13. Os simples fatos de terem (a) colaborado com as investigações promovidas pelo MRE e (b) se prontificado a devolver os valores auferidos indevidamente, a título de benefício de "Residência Funcional" majorado - caso das Sr^{as} Lúcia Helena de Souza Batista e Erly Gégila Silva -, não são capazes de retirar a mácula das condutas dessas servidoras, que atuaram com deslealdade perante o referido órgão.

[...]

16. Devo discordar, ainda, da proposta da SecexPrevidência de reconhecimento da boa-fé da Sr^a Sylvia Maria Silva Nogueira, tendo como justificativas o fato de ter a servidora autorizado o desconto da dívida em seu contracheque e de que não haveria "evidências documentais, apenas testemunhais" sobre as irregularidades por ela praticadas (afirmação constante do item 33 da instrução à peça 102).

A assunção da dívida pela servidora não descaracteriza sua atuação de má-fé. Logo, a mera opção de ressarcimento dos valores ao erário não pode servir como quesito a motivar o reconhecimento de sua boa-fé.

[...]

18. Quanto à possível ausência de evidências documentais sobre as irregularidades praticadas pela Sr^a Sylvia Nogueira, há no depoimento dessa responsável trecho

mencionando que “todos sabiam que a AC [Assistente de Chancelaria] Lúcia morava com ela” (peça 3, p. 557).

[...]

20. Ora, como reconhecer a boa-fé da Srª Sylvia Nogueira, que estava ciente do recebimento do benefício da Residência Funcional pela Srª Lúcia Helena, decorrente de contrato de aluguel fraudado, e, mesmo assim, compactuava com a irregularidade, acolhendo-a em sua residência?

[...]

22. Assim, mesmo com a ausência de laudo pericial sobre a autenticidade de documentos carregados aos autos pela Srª Sylvia Nogueira, na fase interna da TCE, há que se reconhecer que a triangulação de diversos depoimentos de servidores da Embaixada em Harare conduz à conclusão de que essa servidora agia de má-fé na gestão dos benefícios a título de Residência Funcional (benefício por ela recebido e na intermediação daquele ao qual faziam jus outros servidores da unidade).

23. Os tomadores de contas, no Relatório de Auditoria Especial nº 1/2012 (peça 34, p. 48-49), tiveram o cuidado, inclusive, de evidenciar o resultado dessa triangulação de depoimentos (com suporte documental, em alguns casos), a fim de demonstrar a participação direta e/ou o conhecimento das irregularidades ocorridas na embaixada, por parte da Srª Sylvia Nogueira, nos seguintes termos:

1) na proposição de adulteração, não efetivada, do aluguel do Oficial de Chancelaria Ismael (folha 10404);

2) no fato de que tenha recebido para morar em sua casa outra Assistente de Chancelaria, a quem seria pago o benefício da Residência Funcional (folha 10395) e na acusação feita pela outra funcionária de que transferia o valor do benefício para a sua conta (folha 1397);

3) na denúncia de que “...A AC Lucia Batista e a AC Sylvia Nogueira teriam fabricado o referido contrato de aluguel bem como seus respectivos recibos de pagamentos...” (folha 10163);

4) na declaração de que “À medida que ia descobrindo os problemas administrativos. Minha confiança na referida funcionária ia diminuindo” (item D folha 10188);

5) na alteração no valor do aluguel de US\$ 1.000,00 para US\$ 2.600,00, em contrato de 12 meses que estava vigente há apenas quatro (folha 10389). O contrato já havia sido alterado de US\$ 650,00 para US\$ 1.000,00 na última revisão, e o novo valor coincidia com o novo valor máximo atribuído à Residência Funcional. Aparentemente, a inflação não deveria ser motivador de reajuste, já que o aluguel era pago ao proprietário em dólares norte-americanos, o que possibilitava a atualização permanente do valor pago;

6) na constatação de que as assinaturas nos contratos de aluguel eram quase sempre diferentes (folhas 10390 a 10393). Registre-se que as assinaturas também não coincidiam com os recibos mensais, nem com a declaração encontrada nos arquivos do Posto, emitida pelo proprietário, de que havia recebido todos os aluguéis, inclusive o valor de US\$ 2.600,00 (folhas 2835 e 10389).

[...]

25. Tendo em vista o conjunto de elementos anteriormente ressaltados, verifico a impossibilidade de serem acolhidas as razões de justificativas das servidoras envolvidas em fraudes e adulteração de contratos de aluguel, que tinham como objetivo acarretar

vantagens financeiras resultantes da diferença entre o montante do benefício de Residência Funcional por elas recebido do MRE e o valor do aluguel real de suas residências.

26. Em consequência desse juízo, sugiro que as contas das Sr^{as} Erly Gégila Silva, Sylvia Maria Silva Nogueira e Lúcia Helena de Souza Batista sejam julgadas irregulares, sem imputação de débito, mas com aplicação da sanção prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 19, parágrafo único, dessa lei.

17. Compartilho da posição externada pelo representante do MP/TCU de que a gravidade das condutas das responsáveis que se orquestraram para fraudar contratos de aluguel e receber benefícios indevidos de residência funcional não permite reconhecer a boa-fé aplicável ao julgamento das contas como propõe a unidade técnica, ainda que tenham ressarcido os danos ao erário e eventualmente colaborado com as investigações.

18. Em consonância com esse entendimento, cumpre aplicar às três responsáveis, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, para a qual estabeleço o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

19. Quanto aos demais responsáveis, concordo com o encaminhamento proposto pela unidade técnica que contou com a anuência, salvo pequenos ajustes, do *Parquet* especializado.

20. Recaía sobre Paulo Gonçalves de Oliveira débito de US\$ 550,00, valor liberado pelo MRE para pagamento de depósito garantia do imóvel por ele alugado, valor que o servidor quitou mesmo tendo alegado que a AC Sylvia Nogueira teria administrado tal quantia (peça 33, p. 59-60). Entendo que o AOSD possa ser excluído do rol de responsáveis.

21. No tocante a George Ney de Sousa Fernandes, os valores que lhe foram imputados referem-se a despesas realizadas quando esteve à frente do posto e que foram impugnadas pela comissão de TCE (peça 33, p. 152). Os valores contestados dizem respeito à locação de imóveis e despesas diversas, assim sumarizadas:

Estas impropriedades correspondem principalmente à aquisição de alimentos perecíveis sem evento relacionado, despesas com descrição insuficiente de modo que não é possível averiguar se a compra e/ou serviço tenha se revertido em prol da Embaixada ou despesas incompatíveis com a manutenção de Embaixada. (peça 33, p. 85)

22. As alegações de defesa apresentadas à peça 63 buscam afastar sua responsabilidade em função da situação de exceção vivenciada pelo Zimbábue à época em que esteve à frente do posto (até 17/11/2006) e atribuir a culpa pelas irregularidades às servidoras que o auxiliavam e que, segundo ele, dolosamente o enganavam.

23. Entendo que a responsabilidade do chefe do posto pela gestão dos recursos não pode ser afastada assim como pelo ressarcimento dos valores que lhe foram confiados e que foram gastos sem comprovação, o que se coaduna com o teor do Guia de Administração dos Postos (GAP):

O Chefe do Posto, titular ou substituto, e, quando houver, o detentor de delegação de competência, são responsáveis pela utilização, guarda e administração do dinheiro, bens e valores públicos colocados à sua disposição para o exercício de sua missão, observando criteriosamente os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como os da legitimidade, economicidade e eficiência. (peça 33, p. 7)

24. Por outro lado, creio as atribuições vivenciadas em Harare devam ser levadas em consideração no intuito de se reconhecer a boa-fé do responsável na gestão dos recursos públicos, haja vista a inflação galopante que atravessava o Zimbábue e as dificuldades em prover mão de obra adequada para suprir as carências do posto.

25. Nesse sentido, concordo em assinalar novo prazo para que o responsável recolha o valor do

débito apurado, informando-lhe que a liquidação tempestiva saneará o processo e permitirá que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992.

26. Finalmente, no que concerne a Raul de Taunay, as irregularidades que lhe foram atribuídas referem-se precipuamente a despesas sem comprovação idônea, cuja impugnação totalizou valores de US\$ 94.344,54, já quitados pelo responsável.

27. Penso que, a exemplo de seu antecessor, também se lhe possa reconhecer a boa-fé na condução do posto, isentando-o da aplicação de multa, por considerar que as irregularidades encontradas foram em parte decorrentes das difíceis condições de trabalho que encontrou:

(...) o que obrigava o chefe do Posto a garantir o abastecimento da Residência por meio de viagens e comboios a Moçambique, realizados por funcionários do Posto ou em coordenação com outras embaixadas ou com membros da comunidade portuguesa residente na região, para garantir a segurança no trajeto. Com quedas prolongadas de energia elétrica, escassez de combustíveis, falta de água, falta de segurança, carências sanitárias de toda espécie e uma hiperinflação estonteante (...)

(...) Lembra, igualmente, que procurou, desde o início, e em inúmeras ocasiões, obter o apoio técnico imprescindível, de funcionário especializado em caráter permanente ou de força tarefa de finanças e controle, para arrumar a situação contábil que encontrou e que se deteriorava com o passar do tempo (...)

(...) E mesmo desejando substituí-las, como oficializou no caso de uma delas, jamais conseguiu candidatos que quisessem partilhar com ele as agruras do Zimbábue. E nem conseguiu a SERE, empenhada também nesse objetivo (...)

28. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator