

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Carlos Roberto Antunes dos Santos, José Luiz da Silva Valente e Marenilde Rodrigues Avelino contra o Acórdão 6.735/2014-1.^a Câmara, prolatado em sede de tomada de contas da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação - Sesu/MEC – exercício de 2004.

2. Mediante o referido acórdão, as contas de Carlos Roberto Antunes dos Santos, Secretário de Educação Superior entre 1/1 e 6/2/2004, José Luiz da Silva Valente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior entre 1/1 e 20/5/2004, e Marenilde Rodrigues Avelino, Coordenadora-Geral de Suporte Técnico e Operacional entre 1/1 e 31/12/2004, FORAM julgadas irregulares, sendo-lhes aplicadas multas individuais nos valores respectivos de R\$10.000,00, R\$15.000,00 e R\$5.000,00 mil, com fulcro no artigo 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

3. O motivo ensejador da irregularidade das contas, com a consequente aplicação de multa, foi a utilização de recursos de convênios – firmados entre a Sesu/MEC e a Universidade de Brasília - em finalidade diversa da prevista nos respectivos objetos. Na prática, as avenças serviram para viabilizar o pagamento de pessoal alocado na Sesu/MEC.

4. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, entendo pertinente conhecer dos recursos e adentrar-lhes o mérito.

II

5. As condutas ilícitas atribuídas aos responsáveis foram assim descritas pela unidade técnica **a quo**:

– Sr. Carlos Roberto Antunes dos Santos, então Secretário de Educação Superior:

a) ausência de fiscalização da aplicação dos recursos provenientes dos Convênios 253/2003 (Apoio Financeiro à manutenção da instituição-complementação de custeio) e 326/2003 (Recomposição e ampliação de acervos bibliográficos), celebrados com a FUB, que atenderam a despesas distintas dos objetos especificados nos planos de trabalho;

b) aceitação, recebimento e alocação de pessoal para exercício de atividades na Secretaria de Educação Superior, contratadas informalmente ou provenientes de instituições privadas, em decorrência dos mencionados convênios firmados com a Fundação Universidade de Brasília;

– Sr. José Luiz da Silva Valente, Diretor do Departamento de Desenvolvimento do Ensino Superior:

a) ausência de fiscalização da aplicação dos recursos provenientes dos Convênios 253/2003 e 326/2003, celebrados com a FUB, que atenderam a despesas distintas dos objetos especificados nos planos de trabalho;

b) celebração do Convênio 033/2004 (Despesas urgentes de custeio), como forma de compensação à FUB pela realização de despesas em favor da Sesu, como o pagamento de pessoal celetista e de prestadores de serviços que trabalhavam nessa Secretaria;

c) aceitação, recebimento e alocação de pessoal para exercício de atividades na Secretaria de Educação Superior, contratadas informalmente ou provenientes de instituições privadas, em decorrência dos mencionados convênios firmados com a Fundação Universidade de Brasília;

– Sra. Marenilde Rodrigues Avelino, Coordenadora-Geral de Suporte Técnico e Operacional:

a) participação no processo de aceitação, recebimento e alocação de pessoal para exercício de atividades na Secretaria de Educação Superior, contratadas informalmente ou provenientes de instituições privadas, em decorrência de convênios firmados com a Fundação Universidade de Brasília.

III

6. Preliminarmente, insta registrar o falecimento do Sr. Carlos Roberto Antunes dos Santos em 9/7/2013, antes, portanto, da prolação do acórdão recorrido em 28/10/2014.

7. Em sendo assim, há que se aplicar o disposto no artigo 3º, § 2º, da Resolução-TCU n. 178/2005 (acrescido pela Resolução- TCU n. 235/2010), o qual faculta a este Tribunal *“rever, de ofício, o acórdão em que houver sido aplicada multa a gestor que tenha falecido antes do trânsito em julgado da deliberação”*.

8. Esse entendimento, não é demais destacar, encontra respaldo no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal: *“nenhuma pena passará da pessoa do condenado”*. Ou seja, a aplicação de qualquer pena não pode passar da pessoa do condenado, o que justifica tornar insubsistente a sanção aplicada a esse gestor.

IV

9. Os demais responsáveis alegam em síntese que:

a) houve a incidência da prescrição de modo a impedir a aplicação de multa;

b) o Acórdão 1.822/2013-1.^a Câmara fez coisa julgada a impedir o julgamento das contas como irregulares;

c) as conclusões dos procedimentos disciplinares instaurados no Ministério da Educação refletem sobre o mérito das contas no TCU; e

d) o fato de ser usual a contratação de pessoal com a intermediação de Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e/ou suas fundações de apoio na Administração Pública elide essa irregularidade.

10. No tocante a prescrição da pretensão punitiva, a jurisprudência até aqui predominante no Tribunal é pela aplicação da regra geral de prescrição em dez anos a partir do fato – consoante o art. 205 do Código Civil –, interrompendo-se a contagem do prazo prescricional com a citação válida do responsável, nos termos do que dispõe o art. 219 do Código Processual Civil.

11. Ressalvo, porém, que adoto tal posição até a apreciação definitiva de incidente de uniformização instaurado para ser apreciada a questão.

12. Em sendo assim, nos termos propostos pela unidade técnica, não ocorreu a prescrição da pretensão punitiva.

13. Já quanto ao acórdão mencionado, registro que se refere a tomada de contas especial cuja matéria de fundo era a concessão de passagens aéreas e diárias. Ou seja, não guarda repercussão sobre os presentes autos.

14. Igualmente não merece prosperar o argumento de que, em processo disciplinar a conduta dos responsáveis foi considerada regular, pois esta Corte não se vincula aos resultados de tais procedimentos.

IV.1

15. Quanto à ultima alegação – ser usual a contratação de pessoal com a intermediação de Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e/ou suas fundações de apoio – o auditor da Serur expõe que *“a recente jurisprudência do TCU sobre alocação irregular de pessoal na Administração pública por intermédio de instituições federais de ensino superior e/ou suas fundações de apoio, além*

de algumas circunstâncias verificadas no presente processo, autorizam a mitigação das condutas dos recorrentes e o provimento parcial dos recursos.”

17. Ou seja, o auditor, com o amparo do Ministério Público junto ao TCU, entendeu que a situação guarda alguma semelhança com a verificada em outros casos examinados pelo TCU, no âmbito do relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES com as suas fundações de apoio.

18. No entanto, entendo assistir razão aos dirigentes da unidade técnica no sentido de que a presente situação não se conforma àquelas consistentes nas relações da IFES com suas fundações de apoio.

19. Na verdade, verificou-se a celebração de convênios simulados. Veja-se a respeito as seguintes ponderações constantes do voto condutor do acórdão recorrido:

“12. Acerca irregularidades nos convênios celebrados entre a Sesu e a Fundação Universidade de Brasília (FUB), observo que havia na Sesu uma situação crônica de fornecimento irregular de pessoal por meio dos convênios simulados que a aludida secretaria celebrava com a FUB. ...

14. Embora a documentação apresentada na prestação de contas dos referidos ajustes seja apta, a priori, a comprovar a aplicação dos recursos nos objetos avençados, verificou-se que, na prática, os valores transferidos serviram para compensar o pagamento de celetistas e prestadores de serviços da folha de pessoal da Sesu, até o mês de junho de 2004, à conta do orçamento da FUB (peça 6, p. 19). ...

21. Toda essa sistemática revela que, a despeito do nome que lhes foi dado, os ajustes firmados entre Sesu e a FUB não se amoldam ao conceito de convênio (art. 1º, § 1º, inciso I, a IN STN 1/1997), tendo em vista a ausência de interesse recíproco e de mútua cooperação, pois, na prática, eles se prestavam apenas a atender necessidades administrativas da Sesu, permitindo que essa contratasse mão de obra sem se submeter às regras que devem permear a captação de recursos humanos na administração pública (como realização de concurso público para a admissão e remuneração estabelecida por lei).”

20. A forma de operação da fraude foi assim descrita pela Controladoria-Geral da União, demonstrando que os recursos foram utilizados para permitir a triangularização dos recursos (peça 4, p. 49-50):

“Documentalmente, os recursos provenientes da Sesu eram aplicados nos objetos a que se destinavam os convênios. Entretanto, a FUB transferia recursos próprios em montantes iguais àqueles dos convênios para a Editora da UnB, que os utilizava para financiar a folha de pessoal irregular da Sesu. ...

Por meio dos fatos apontados, fica evidenciado que havia um sistema de pagamento irregulares de pessoas na Sesu, operacionalizado pela Editora e financiado por meio de recursos próprios da FUB, que posteriormente eram compensados pelos convênios firmados entre as instituições, e a prestação dos serviços pelas pessoas contratadas sistema eram atestados pela Direção da Sesu”. (grifou-se)

21. Pertinentes, ainda, os seguintes trechos do voto condutor da deliberação recorrida, o qual demonstra, ainda, a ausência de controle adequado sobre a mão de obra bancada pelos recursos dos convênios:

“24. Soma-se, ainda, a esse cenário de irregularidades a falta de fiscalização dos ajustes, conforme ilustra o seguinte excerto da instrução da peça 6, p. 33:

64. É notório que a informalidade do sistema de pagamento descrito permitia a inserção de nomes, sem qualquer controle, na listagem de beneficiários dos depósitos bancários. A fonte

pagadora, a EDU, não sabia quem eram os prestadores de serviços, apenas executando as operações bancárias conforme a lista mensal recebida; os prestadores de serviços não sabiam quem era o depositante dos salários, em vista da ausência de comprovante de pagamento; a Sescu, que alocava internamente o pessoal fornecido, não controlava efetivamente sua frequência, conforme admitiu em depoimento a servidora responsável pelo registro de ponto na Secretaria, Sra. Janeide do Nascimento Pinto (Anexo 6, fl. 89).

65. Esse quadro de descontrole e de descuido com os recursos e serviços públicos, não obstante a ocorrência de situações semelhantes em outros órgãos, como alegado por alguns depoentes, supera a simples "irregularidade administrativa" indicada pelo Secretário da Educação Superior à época, Nelson Maculan, ao arquivar o processo de sindicância." (grifou-se)

22. Diante do exposto, acompanhando a proposta dos dirigentes da Secretaria de Recursos, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de março de 2016.

BENJAMIN ZYMLER
Relator