

GRUPO I - CLASSE I - Primeira Câmara

TC-015.198/2010-3

Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Recorrente: Hélio Cardoso Câmara Canto (ex-Chefe da 1ª Divisão de Levantamento)

Unidade: 1ª Divisão de Levantamento da Diretoria do Serviço Geográfico do Comando do Exército no Estado do Rio Grande do Sul

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES FIRMADO COM A UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTAÇÃO INCAPAZ DE AFASTAR AS IRREGULARIDADES. NEGADO PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Este processo refere-se ao recurso de reconsideração interposto por Hélio Cardoso Câmara Canto contra o Acórdão nº 3.505/2011 – 1ª Câmara, que decidiu, entre outras medidas:

*“9.3. com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b** e **c**, e 19, **caput**, da Lei nº 8.443/1992, julgar irregulares as contas dos Srs. Hélio Cardoso Câmara Canto e Sérgio Monteiro Soares, condenando-lhes, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea **a** do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas, até o dia do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

(...)

Responsável: Hélio Cardoso Câmara Canto

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA
55.300,00	16/03/2004
127.900,00	23/08/2004
89.714,40	10/11/2004
7.650,00	29/11/2005
7.800,00	20/02/2006
2.776,64	16/03/2006
7.783,33	30/06/2007
19.000,00	10/03/2006
18.400,00	03/04/2006
15.000,00	07/06/2006
14.000,00	20/08/2006
580,00	31/01/2004
700,00	31/03/2004
3.000,00	31/07/2004
440,00	31/08/2004
100,00	30/09/2004
2.205,00	28/02/2005
850,00	31/03/2005

1.040,00	30/04/2005
800,00	31/05/2005
9.600,00	30/06/2005
500,00	31/08/2005
700,00	30/11/2005
5.770,00	31/12/2005
240,00	31/01/2006
1.720,00	28/02/2006
180,00	31/03/2006
940,00	30/04/2006
640,00	31/05/2006
80,00	30/11/2006
900,00	30/04/2002
3.375,00	30/05/2002
1.540,00	30/06/2002
1.200,00	30/07/2002
5.600,00	30/09/2002
2.000,00	30/10/2002
2.300,00	30/11/2002
2.400,00	30/12/2002
2.670,00	30/01/2003
2.780,00	28/02/2003
2.950,00	30/03/2003
3.000,00	30/04/2003
3.810,00	30/05/2003
2.300,00	30/06/2003
4.515,00	30/07/2003
1.400,00	30/08/2003
3.075,00	30/09/2003
2.760,00	30/10/2003
1.530,00	30/11/2003
1.910,00	30/12/2003
1.610,00	30/01/2004
2.100,00	28/02/2004
1.585,00	31/03/2004
3.020,00	30/04/2004
1.800,00	31/05/2004
2.775,00	30/06/2004
3.250,00	31/07/2004
1.470,00	31/08/2004
2.145,00	30/09/2004
1.150,00	31/10/2004
2.320,00	30/11/2004
1.900,00	31/12/2004
1.850,00	31/01/2005
1.200,00	28/02/2005
1.490,00	31/03/2005
1.180,00	30/04/2005
1.450,00	31/05/2005

1.640,00	30/06/2005
1.760,00	31/07/2005
1.945,00	31/08/2005
1.710,00	30/09/2005
1.880,00	31/10/2005
990,00	30/11/2005
1.230,00	31/12/2005
940,00	31/01/2006
1.610,00	28/02/2006
1.660,00	31/03/2006
1.030,00	30/04/2006
2.210,00	31/05/2006
1.500,00	30/06/2006
985,00	31/08/2006

9.4. aplicar aos responsáveis abaixo a multa prevista nos artigos 19, **caput**, e 57 da Lei nº 8.443/1992, nos valores a seguir indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da Multa
Sérgio Monteiro Soares	R\$ 50.000,00
Hélio Cardoso Câmara Canto	R\$ 100.000,00

9.5. aplicar aos responsáveis abaixo a multa prevista no artigo 58, inciso III, da Lei nº 8.443/1992, nos valores a seguir indicados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da Multa
Sérgio Monteiro Soares	R\$ 15.000,00
Hélio Cardoso Câmara Canto	R\$ 30.000,00

(...)"

2. Após examinar os argumentos do recorrente, a Serur assim se manifestou (peça 16):

"(...)

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada, nos termos do Acórdão 1.677/2010-TCU-2ª Câmara, a partir de representação autuada pela Secex/RS por conta de documentos encaminhados a este Tribunal pelo Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul, que cuidou de supostas irregularidades praticadas no âmbito da 1ª Divisão de Levantamento – 1ª DL da Diretoria do Serviço Geográfico do Comando do Exército no Estado do Rio Grande do Sul.

3. Em 10.10.2001, foi firmado Protocolo de Intenções (p. 42-43, peça 2) entre a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), pertencente ao atual Ministério da Defesa - Comando do Exército, e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) por intermédio da FAURGS, com o propósito de cooperação técnico-científica, visando ao intercâmbio de serviços na área de cartografia, fotogrametria, topografia, informática, sistema de informações, sensoriamento remoto e meio ambiente, tendo como órgão executivo, por parte do Comando do Exército, a 1ª Divisão de Levantamento.

4. O referido protocolo previa em sua cláusula sexta que, caso ocorresse transferência de recursos financeiros entre os partícipes, estes seriam regulados mediante a celebração de convênios,

os quais deveriam conter, entre outras, as cláusulas obrigatórias previstas no art. 7º da IN STN 01/1997. Todavia, não foi celebrado nenhum convênio pela 1ª DL com a FAURGS nos moldes da IN STN 01/1997, em que pese ter havido transferência de recursos entre as entidades e terem sido elaborados processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, no âmbito da 1ª DL, favorecendo a FAURGS.

5. Foram firmados dois convênios (p. 9-15 e p. 21-24 da peça 2) entre a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), por intermédio da 1ª DL, e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA). Em um deles (Convênio 0301000/EME), o qual objetivava a 'realização de cursos e treinamento na área de topografia, geodésia e geoprocessamento', havia previsão de emprego de recursos financeiros, com envolvimento da FAURGS como prestadora de serviço à 1ª DL. Constatou-se que grande parte dos recursos que foram empenhados à FAURGS se deu a título de prestação de serviços de consultoria técnica na área de geoprocessamento em curso a ser ministrado para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

6. O responsável foi citado (p. 43-46, peça 1) e chamado em audiência, (p. 27-28, peça 1) tendo apresentado alegações de defesa e razões de justificativa (p. 51, peça 3 a p.18, peça 4). Ante a improcedência dos argumentos apresentados, o recorrente foi responsabilizado pelas seguintes irregularidades:

Pagamento de despesas de serviços de consultoria técnica na área de geoprocessamento nos anos de 2004, 2005 e 2006, as quais não foram executadas pela FAURGS, conforme disposto no Relatório de TCE datado de 16.8.2007 (p. 45, peça 8 até p. 30, peça 9, TC 015.198/2010-3), item 3.1.2, letra 'd' e letra 'f', 1 a 3, item 5.1.

Realização de serviço de Levantamento Topográfico à empresa Engemap na 1ª quinzena de março de 2006, com a utilização de equipamentos e pessoal da 1ª DL indevidamente, conforme disposto no Relatório de TCE datado de 16.8.2007 (p. 45, peça 8 até p. 30, peça 9, TC 015.198/2010-3), item 5.2.

Prestação de serviço na Região de Candiota-RS, com pessoal e material da 1ª DL, em contrato estabelecido entre a FAURGS e a Companhia Riograndense de Mineração no ano de 2006, totalmente alheio à alçada administrativa da 1ª DL, conforme disposto no Relatório de TCE (p. 45, peça 8 até p. 30, peça 9, TC 015.198/2010-3), item 5.4.

Recebimento de valores em espécie, no período de abril de 2002 a agosto de 2006, referente aos recursos originados de vendas de produtos cartográficos pela Mapoteca da 1ª Divisão de Levantamento, que deveriam ser depositados na conta única da UG, conforme disposto no Relatório de TCE (p. 45, peça 8 até p. 30, peça 9, TC 015.198/2010-3), item 5.3.

Realização de depósitos bancários na conta-corrente da FAURGS (c/c 300.000-1, ag. 3798-2, cód. identifi. 1530-X), de janeiro de 2004 a novembro de 2006, referentes a recursos financeiros provenientes da venda de produtos cartográficos confeccionados pela Mapoteca da 1ª Divisão de Levantamento.

7. Devido às irregularidades verificadas nos autos, as contas foram julgadas irregulares e o responsável foi condenado ao recolhimento do débito apurado. Foi-lhe ainda aplicada a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Inconformado, o Sr. Hélio Cardoso Câmara Canto interpõe o seguinte recurso de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (p. 56-57, peça 13), ratificado à p. 60, peça 13, pelo Exmo. Ministro-Relator José Múcio Monteiro, que concluiu pelo conhecimento do recurso suspendendo-se os itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 3.505/2011-TCU-1ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME DE MÉRITO

Argumento

9. Quanto ao emprego dos recursos alocados na FAURGS, afirma que todos os valores alocados na fundação foram integral e exclusivamente aplicados em prol da 1ª DL e do Exército, o

que seria comprovado documentalmente pelas notas fiscais apresentadas pela FAURGS, pelos depoimentos de todas as testemunhas ouvidas no IPM, na TCE e na Justiça Militar (fornecedores e integrantes da 1ª DL, que confirmaram a entrega dos materiais e a prestação dos serviços ao Exército).

10. Também serviriam de meio de prova os extratos dos projetos da 1ª DL na FAURGS, entregues na SECEX/RS em 01 de Outubro de 2010.

11. Além disso, julga que a alocação de recursos na FAURGS trazia vantagens para a 1ª DL, pois eram obtidos preços cerca de 20% mais baixos, fruto da rapidez dos pagamentos, e eram incorporados rateios dos rendimentos de aplicações financeiras, realizados pela fundação, aos montantes principais existentes nas contas da 1ª DL.

12. Questiona a ocorrência de repasses financeiros da FAURGS a militares da 1ª DL: os exemplos citados pelo Relatório seriam referentes a 'requisições' elaboradas pelos coordenadores dos projetos, para que a FAURGS fizesse pagamento a fornecedores da OM. O próprio relatório do acórdão recorrido confirmaria que os recursos alocados teriam sido empregados em prol da 1ª DL. Informa que estes recursos não são registrados no Siafi, pois as operações eram todas realizadas pela FAURGS.

13. Contesta a ocorrência e a comprovação nos autos do ingresso de recursos na conta de militares por serviços prestados, em nome da FAURGS. Afirma que nenhum militar jamais recebeu nenhum recurso da FAURGS por serviço prestado, e que havia adiantamentos concedidos pela fundação. Sustenta que estes recursos eram aplicados na OM, que as notas fiscais eram remetidas à Fundação e que todos os adiantamentos tiveram as prestações de contas efetuadas, conferidas e aprovadas pela FAURGS.

Análise

14. Inicialmente, esclareça-se que o recorrente **não impugna a ocorrência dos fatos** descritos no Relatório de Tomada de Contas Especial e no acórdão recorrido, apenas busca qualificá-los como lícitos. O recebimento de recursos em conta particular do recorrente é tratado como concessão de 'adiantamentos', a apropriação dos recursos da Mapoteca e o depósito das mesmas na conta da FAURGS são tidos como 'aplicação direta' ou 'alocação', não como contabilidade paralela, e a realização dos serviços para as empresas Engemap e CRM com os recursos da 1ª DL é tratada como simples 'parceria'.

15. O procedimento de se contratar ou se celebrar convênio com Fundação de Apoio, visando à simples transferência e à gestão de recursos por ente privado, sem observância das exigências de licitação, para prestação da mesma atividade (que, em última análise, constituiria interesse comum), já é irregular: nesse caso, tal procedimento é adotado como mera tentativa de se furtar à observância do regime administrativo.

16. Ocorre que, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei 8.958/1994, na execução de **convênios, contratos, acordos e/ou ajustes** que envolvam a **aplicação de recursos públicos**, as fundações contratadas serão obrigadas a observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública e a prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores.

17. No caso em comento, a FAURGS deveria 1) receber os recursos conforme **convênio ou contrato**, mediante empenho; 2) empregar os recursos no projeto específico de interesse comum, conforme **plano de trabalho**; e 3) prestar contas desses recursos ao órgão concedente. Nunca foi permitido às fundações de apoio receber uma determinada quantia mediante empenho e utilizá-la para custear as **despesas normais do órgão público**, apenas as especificamente relacionadas ao projeto de interesse comum. Muito menos **fornecer 'adiantamento' ao ordenador de despesas**, para que este gerenciasse os recursos por conta própria, por mais que alegue prestar contas dessa utilização para a fundação. Era a FAURGS que deveria prestar contas à 1ª DL, nunca o ordenador de despesas prestar contas de tal adiantamento à fundação.

18. Os recursos ‘alocados’ na FAURGS eram disponibilizados para o pagamento de notas fiscais de despesas já efetuadas, pagamento a fornecedor ou adiantamento a algum integrante da 1ª DL (p. 11, peça 9, TC 018.185/2009-7). Não era realizado controle patrimonial dos itens adquiridos, os quais não eram escriturados. Os recursos não eram contabilizados, sob o argumento de que não ‘entravam’ na Organização Militar.

19. Quanto à obtenção de preços 20% mais baixos, trata-se de alegação sem nenhuma evidência, baseada, na melhor das hipóteses, em opiniões pessoais. Se houvesse o real interesse público, teria sido celebrado instrumento de convênio, de forma transparente, sem que fosse preciso aludir à ‘rapidez nos pagamentos’, ‘falta de tempo’, ‘onerosidade’. Os recursos teriam sido efetivamente geridos pela FAURGS conforme um determinado Plano de Trabalho e cronograma, e a FAURGS prestaria contas ao ente concedente dos recursos. Ao contrário do que entende o recorrente, não era ele que devia prestar contas à FAURGS, e sim a fundação de apoio, que deveria ter sido a efetiva gestora dos recursos, que tinha que prestar contas de sua utilização.

20. Ademais, a elaboração de sistema informatizado de banco de dados orientado a objeto dificilmente se qualifica como ‘interesse comum’ entre uma fundação de apoio e uma unidade gestora. Em se tratando de interesses contrapostos (a OM deseja um produto ou serviço de consultoria, e a Fundação de Apoio deseja desenvolvê-lo ou prestá-lo), certo seria a **celebração de contrato**, mediante licitação, na modalidade pregão eletrônico (uma vez que possível a padronização do serviço mediante pontos de função).

21. De toda forma, conforme os depoimentos tomados, diversas despesas (obras, locação de material de copa e cozinha, aquisições de materiais) eram pagas com recursos advindos da FAURGS, mas não tinham relação nenhuma com os serviços de consultoria técnica. Os recursos, em verdade, eram geridos pelo recorrente, desconhecendo-se a razão pela qual precisavam ser empenhados para a fundação.

22. Os **depoimentos** citados pelo recorrente destacam a grande quantidade de adiantamentos na conta-corrente pessoal do recorrente e de notas fiscais de aquisição de combustíveis (p. 12, peça 9, TC 018.185/2009-7), ressaltando também os abastecimentos e lavagens do **veículo particular** do Tenente Coronel Câmara Canto, cujas notas fiscais teriam sido emitidas em nome da FAURGS (p. 14, peça 9, TC 018.185/2009-7).

23. A análise das notas fiscais apresentadas pelo recorrente foi realizada no Relatório de Auditoria Contábil (p. 28, peça 11, TC 018.185/2009-7). Foram verificadas diversas despesas desnecessárias às demandas da OM: aquisição de gêneros alimentícios, almoços, jantares, hospedagens, aquisição de combustível, lavagem de veículos, aquisição de brindes, aquisição de móveis, consultorias, manutenção de bens imóveis, diárias, passagens aéreas.

24. Quanto ao ingresso de recursos na conta de militares por serviços prestados, em nome da FAURGS, tal conclusão se extrai do Relatório de Auditoria (p. 44, peça 11, TC 018.185/2009-7), segundo o qual tanto o sistema de banco de dados orientados a objeto quanto os cursos para pessoal da prefeitura de Porto Alegre teriam sido serviços respectivamente desenvolvidos e ministrados não por funcionários da FAURGS, **mas por militares da 1ª DL**. Em nenhum momento o recorrente consegue, de forma **efetiva**, demonstrar a prestação de serviço por parte da FAURGS, que pudesse corresponder aos recursos destinados à fundação.

Argumento

25. Alude ao aceite das razões de justificativa apresentadas pelos funcionários da FAURGS, segundo as quais não teria existido irregularidade ou favorecimento no projeto com a 1ª DL. Além disso, a FAURGS emitia as notas fiscais e entregava os serviços, havia análise das prestações de contas e os recursos foram todos contabilizados.

26. Aponta que, segundo a instrução da unidade técnica, não teria sido irregular o fato de a FAURGS, entidade de direito privado, ser contratada diretamente pela 1ª DL para serviços de consultoria, assim como acessórios de digitalização matricial e vetorial e serviços na área acadêmica, desde que o procedimento licitatório, sua dispensa ou inexigibilidade seja justificado.

27. Estranha os comentários sobre a especialização de determinada empresa, pois julga que a questão determinante seria a inexistência de dano ao Erário, visto que todos os recursos teriam sido aplicados em prol da 1ª DL e do Exército.

Análise

28. Esta Corte de Contas não considerou que o projeto entre a 1ª DL e a FAURGS estivesse livre de irregularidades, mas sim que estas podem ser imputadas aos funcionários e dirigente da FAURGS. As falhas atinentes às irregularidades (não celebração de convênios específicos com a 1ª Divisão de Levantamento para repasses financeiros e recebimento de recursos da 1ª DL sem a efetiva contraprestação de serviços, com posterior disponibilização dos recursos recebidos a militares da 1ª DL) foram consideradas de **responsabilidade dos oficiais vinculados à OM**, não dos dirigentes e dos empregados da fundação: por tal motivo as razões de justificativa destes foram aceitas.

29. Não restou comprovado, ademais, que os Srs. Nilton Rodrigues Paim, Sérgio Nicolaiewsky, Aristeu Jorge dos Santos, Francisco Carlos da Silva, Sylvia Maria Gonçalves Hofmeister e Rodrigo Costa Mattos concorreram para os fatos apurados. Em nenhum momento, isso configura que os procedimentos inquinados foram regulares: trata-se de uma questão de **autoria** da conduta irregular, não se discutindo sua ilicitude.

30. Logo, ainda que as razões de justificativa tenham sido suficiente para afastar a responsabilidade dos funcionários e dirigentes da fundação de apoio, isso não implica que todos os argumentos dos então defendentes estivessem corretos.

Argumento

31. Alerta que não foi ouvido pela equipe que realizou a TCE, mas sim por ocasião do IPM, e que a TCE teria sido realizada à sua revelia. Anexa transcrição de apresentação sobre os princípios do contraditório e da ampla defesa, em sede de processo de contas.

Análise

32. Existe distinção entre fase interna e fase externa de uma tomada de contas especial. Na fase interna, aquela promovida no âmbito do órgão público em que os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria. Constitui procedimento inquisitório de coleta de provas assemelhado ao inquérito policial, no qual não se tem uma relação processual constituída nem há prejuízo ao responsável. O estabelecimento do contraditório nessa fase não é obrigatório, pois há mero ato investigatório sem formalização de culpa. Como não existem partes nem antagonismos de interesse nessa fase, a ausência de citação ou de oportunidade de contradição dos documentos juntados não enseja nulidade.

33. A garantia ao direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto a este Tribunal e finda com o julgamento. Esse é o entendimento desta Corte de Contas, conforme consignado nos Acórdãos 1.540/2009 - 1ª Câmara, 2.329/2006 - 2ª Câmara e 2.647/2007 - Plenário.

34. Como o responsável foi devidamente **citado por este Tribunal, na fase externa da Tomada de Contas Especial**, tendo respondido à citação e interposto recurso de reconsideração, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo. Assim, o argumento apresentado não pode prosperar.

Argumento

35. Quanto aos pagamentos à FAURGS por serviços prestados (notas de empenho), o recorrente sustenta que os serviços foram efetivamente prestados, o que teria sido comprovado documentalmente por depoimentos de diversas testemunhas, pela efetiva ocorrência das atividades objetos dos referidos empenhos, e pela concreta obtenção e difusão, no âmbito da Diretoria de Serviço Geográfico, dos respectivos produtos técnicos cartográficos frutos dessas atividades, os quais teriam dado origem ao Banco de Dados Geográficos do Exército (BDGEx);

36. Alega que haveria, nos autos, diversos documentos que comprovam a prestação dos serviços, impugnando assim a afirmação de que não teria apresentado documentos que comprovassem

a efetiva execução dos serviços, ou que tenha se limitado a meras alegações verbais. Cita os depoimentos de testemunhas, as quais teriam confirmado a prestação dos serviços, além do relatório da atividade de desenvolvimento do banco de dados orientado a objeto.

37. Destaca o atestado, no verso das notas fiscais da FAURGS, que os serviços foram regular e satisfatoriamente prestados, pelo agente encarregado. Salienta que, pela natureza dos serviços de consultoria (transmissão de conhecimentos e tecnologia), existiria uma dificuldade natural de comprovar sua execução, não havendo produto concreto, apenas os arquivos digitais do BDOO.

Análise

38. O recorrente foi responsabilizado pelo pagamento de despesas de serviços de consultoria técnica na área de geoprocessamento nos anos de 2004, 2005 e 2006, as quais não foram executadas pela FAURGS, conforme disposto no Relatório de TCE (p. 45, peça 8 até p. 30, peça 9, TC 015.198/2010-3), item 3.1.2, letra 'd' e letra 'f', 1 a 3, item 5.1.

39. Em nenhum momento o recorrente consegue, de forma efetiva, demonstrar a prestação de serviço por parte da FAURGS, que pudesse corresponder aos recursos destinados à fundação. Não há listas de instrutores, carga horária, relatórios de execução do banco de dados orientado a objeto ou mesmo descrições das informações prestadas pelos agentes da FAURGS.

40. Tudo que o recorrente consegue trazer são declarações dos dirigentes da fundação, consoante as quais o serviço foi 'prestado pela fundação como um todo' e depoimento conforme o qual teria havido 'alguma troca de conhecimento', o que se revela insuficiente para **comprovar** a prestação do serviço. Também traz escusas de sua própria lavra, segundo as quais a natureza dos serviços de tecnologia traria dificuldades para comprovação de execução, argumento este que não pode ser aceito, nos termos do artigo 73, inciso I, da Lei 8.666/1993. Consultorias prestadas necessitam de relatórios descrevendo os conhecimentos trocados, a situação encontrada, o produto final, e a contribuição dos prestadores do serviço.

41. A existência do Banco de Dados Geográficos do Exército, assim, comprova que o referido BDOO foi desenvolvido, mas não demonstra qual a participação da FAURGS no processo. Resta a conclusão de que os serviços alegadamente prestados foram apenas **substrato** para realização da **transferência financeira** para a fundação, para que esta gerenciasse os recursos como entidade privada, e efetuasse os repasses ('adiantamentos') aos ordenadores de despesa da 1ª DL.

Argumento

42. Adverte a inexistência de documentos que provem a não realização dos serviços, julgando haver nítidos indícios de parcialidade, má-fé e direcionamento para prejudicar o recorrente.

43. Discorda da ausência de elementos que comprovem a existência de boa-fé, referindo-se aos diversos fatos constantes dos autos do IPM, da TCE e do processo em tramitação da Justiça Militar e destaca a assinatura do livro de controle da Mapoteca.

44. A inexistência de enriquecimento pessoal, o que teria sido comprovado na auditoria contábil e nos autos do processo da Justiça Militar, tendo havido a disponibilização dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e eletrônico. Salienta ainda a intenção de colaborar com as investigações, a resposta a todas as perguntas e questionamentos, não tendo se negado a prestar esclarecimentos, embora pudesse permanecer calado.

45. Indaga por que os recursos deveriam ser devolvidos ao Erário, pois teriam sido empregados em benefício da 1ª DL e do Exército. Uma vez que não teria ocorrido dano ao Erário, tal restituição ocasionaria um enriquecimento ilícito da União.

46. Assevera que todos os materiais adquiridos e serviços contratados tinham emprego na OM, seja com recursos orçamentários, seja com recursos gerados pela Mapoteca, seja com recursos alocados na FAURGS. Não haveria nos autos nenhum artigo adquirido ou serviço contratado que, por suas características, não pudesse ser aplicado na 1ª DL.

Análise

47. Saliente-se de início que o recorrente não indicou quais seriam os indícios de parcialidade, de má-fé e de direcionamento que teriam acometido esta tomada de contas especial.

48. *Diversamente do que ocorre no âmbito dos contratos de direito privado, nos processos que correm perante o Tribunal de Contas da União, a boa-fé dos responsáveis não pode ser simplesmente presumida, mas deve ser efetivamente demonstrada, conforme sintetizado no paradigmático Acórdão 88/2003 – Plenário. Isto porque a demonstração de boa-fé constitui ônus do gestor, devido ao princípio de supremacia do interesse público que permeia a fiscalização da aplicação dos recursos públicos.*

49. *Ressalta o Exmº Sr. Ministro-Substituto Augusto Sherman que: ‘não se está aqui no âmbito do Direito Civil, em que a regra é a de presunção da boa-fé. Está-se na seara do Direito Público. Trata-se de regra relativa ao exercício do controle financeiro da Administração Pública. Insere-se essa regra no processo administrativo peculiar ao Tribunal de Contas da União, em que se privilegia como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor público comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade’ [CAVALCANTI, Augusto Sherman, ‘A cláusula geral da boa-fé como condição de saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União’. Revista do TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2001, nº 88, abr/jun, pág. 30].*

50. *A demonstração de boa-fé alberga justamente as condutas adotadas durante a gestão dos recursos públicos, e não são compatíveis com ‘adiantamentos’, utilização de entidade intermediária, contabilidade paralela, sob a alegação de que os recursos ‘não entravam na Organização Militar’. Saliente-se que tal entendimento coaduna-se com a pacífica jurisprudência dessa Corte de Contas, a qual entende que o artigo 93 do Decreto-lei 200/1967 atribui ao gestor de recursos públicos o ônus de ‘justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes’.*

51. *Desnecessário, em última análise, averiguar se os agentes obtiveram proveito pessoal ou que enriqueceram ilicitamente. O que se verifica é se as despesas realizadas se ligam ao interesse público, e se é possível se afirmar que tais despesas foram pagas com os recursos em questão. Dessa forma, irrelevante a investigação da evolução patrimonial dos agentes, de seus cônjuges e parentes.*

52. *Portanto, é o gestor que deve demonstrar que os recursos pelos quais se responsabilizou foram utilizados propriamente, para satisfazer os interesses da Unidade Gestora – interesses estes definidos não pelo gestor, mas pela Organização Militar. Ocorre que, no momento em que o recurso público, em vez de estar na conta única, ingressa na conta movimentada pelo próprio gestor (não sendo utilizado o sistema regular de suprimento de fundos), torna-se difícil demonstrar qual o destino que lhes foi dado, por mais que se apresentem as notas fiscais. Seria necessária uma completa conciliação bancária, na qual se pudesse rastrear a movimentação dos recursos apenas por ordens bancárias e cheques, sem saques em espécie nem utilização para outras despesas que não as indicadas.*

53. *O recorrente insiste que os depósitos em sua conta-corrente foram meros ‘adiantamentos’, mas os valores (p. 28-29, peça 11, TC 018.185/2009-7) não se encaixam nas despesas de pequeno vulto, conforme art. 2º da Portaria MF 95, de 23.04.2002, à época em vigor (0,25% do valor estabelecido no art. 23, incisos I e II, da Lei 8.666/1993). Ademais, o suprimento não se destina à aquisição de qualquer material permanente, a conta deveria ter sido movimentada por cheques, e deveriam ter sido encerradas pelo titular, após a utilização dos recursos.*

54. *Por fim, a concessão de suprimento de fundos é restrita a despesas eventuais, que exijam pronto pagamento em espécie, ou de caráter sigiloso, ou de pequeno vulto (artigo 45 do Decreto 93.872/1986), e os recursos vem direto do orçamento, não sendo intermediados por nenhuma instituição a exemplo da fundação de apoio. De tal sorte que os procedimentos típicos do gerenciamento dos recursos e da prestação de contas de suprimento de fundos não foram adotados, a não ser a entrega de notas fiscais.*

55. *Assim, uma vez que os regulamentos contábeis e orçamentários não foram seguidos, que se movimentaram os recursos por meio de expressivos ‘adiantamentos’ para as mais variáveis despesas, em desacordo com as normas para suprimento de fundos (art. 74, § 3º, do Decreto-lei*

200/1967, artigos 68 e 69 da Lei 4320/1964, artigos 45 e 47 do Decreto 93.872/1986), e que os recursos, em vez de ficarem em uma conta única, transitam pela conta-corrente pessoal do gestor, torna-se realmente inviável demonstrar a sua boa e regular aplicação.

56. Os recursos, portanto, devem ser devolvidos justamente pelo fato de que, a partir dos documentos entregues e os procedimentos adotados pelo gestor, **não é possível se afirmar que os recursos foram empregados em despesas em favor do ente público.**

Argumento

57. Lembra que o ordenador de despesas não foi o único a assinar os diversos documentos relativos aos pagamentos, citando como exemplo os Almoixarifes da 1ª DL, os quais teriam atestado a correta prestação dos serviços, no verso de todas as notas fiscais. Desse modo, questiona a ausência de responsabilização dos demais agentes da administração.

Análise

58. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o dever de prestar contas, comprovando a boa e regular aplicação dos recursos públicos que lhe foram confiados, é do ordenador de despesas responsável pela gestão destes valores. De tal sorte que compete ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da regularidade da sua gestão, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como dos artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

59. Conforme o relatório condutor do acórdão recorrido:

‘A série de procedimentos informais adotados pelos então dirigentes da 1ª Divisão de Levantamento no relacionamento com a Fundação de Apoio à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com a Engemap e com a Companhia Riograndense de Mineração contrariou as normas vigentes e, ao assim procederem, os Srs. Sérgio Monteiro Soares e Hélio Cardoso Câmara Canto assumiram os riscos de não lograr comprovar a regularidade de seus atos. Devem, pois, responder pela dívida apurada e pelas ilicitudes apontadas na derradeira instrução da unidade técnica.’

60. Verifica-se que **a causa adequada** dos problemas abordados pela TCE não foram os procedimentos adotados pelos subordinados, e que não eram controlados adequadamente pelo ordenador de despesas. Se assim fosse, os subordinados teriam sido citados, figurando como responsáveis pelos atos inquinados. Pelo contrário, as irregularidades apuradas nos autos foram causadas pela atuação dos próprios dirigentes, independente da atuação dos subordinados: era a própria sistemática de ‘adiantamentos’ e ‘parcerias’ com a FAURGS, com a Engemap e com a CRM, gerenciada pelos dirigentes, que constituiu a prática irregular. De modo que o argumento do recorrente não merece acolhida.

Argumento

61. Quanto aos recursos da Mapoteca, o recorrente assevera que todos os valores entregues pelo Tenente Tetsuo foram integral e exclusivamente aplicados em prol da 1ª DL e do Exército, o que seria comprovado documentalmente pelos comprovantes (notas fiscais, recibos, etc.) entregues na Secex/RS em 01/10/2010.

62. Justifica a inexistência, nas notas fiscais, recibos e cupons, de referências a empenhos no Siafi, pois **tais recursos teriam sido aplicados diretamente na OM**. Impugna a ausência de menção aos valores dessas notas, que somadas, ultrapassariam os valores repassados ao recorrente pelo Tenente Tetsuo. O recorrente afirma ter entregado 508 comprovantes de despesas com estes recursos, totalizando 195 folhas.

63. Argumenta que estavam isentas de recolhimento ao Fundo do Exército as receitas da atividade de prestação de cópias xerográficas e heliográficas, a venda de documentos de licitações e outros assemelhados. Alega que as cartas topográficas seriam cópias **off-set**, assemelhadas a cópias heliográficas e xerográficas. Conclui, assim, que não era obrigatório o recolhimento dos recursos gerados pela Mapoteca ao Fundo do Exército.

Análise

64. Cabe ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001 – TCU – 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

*‘Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. **Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado**’ (grifos acrescidos).*

65. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a despesa foi custeada com recursos federais ou de outra origem. O procedimento de aplicação de recursos diretamente, sem contabilização, sem registro no Siafi, e sem observância das fases de empenho, liquidação e pagamento não é admitido pela legislação.

66. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 1.573/2007-1ª Câmara, 297/2008-2ª Câmara e 747/2007-Plenário.

67. No momento em que as receitas de prestação de serviço são diretamente movimentadas pelo ordenador de despesas, em vez de contabilizadas e depositadas na conta-corrente da unidade gestora, resta inviável a comprovação de sua correta e regular aplicação. Ainda que o recorrente insista em juntar documentos fiscais, não haverá como se rastrear e se identificar o nexo de causalidade entre as despesas apresentadas e os recursos irregularmente movimentados.

68. Por fim, a argumentação que busca enquadrar todos os serviços prestados por uma mapoteca, inclusive cartas topográficas, geográficas, a cópias reprográficas não pode ser aceita, pela própria natureza e valores completamente distintos de cada produto. Os produtos ofertados pela 1ª DL [http://www.1dl.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=62, Acesso em 09/02/2012], possuem natureza e valor completamente distintos de simples cópias reprográficas:

TABELA DE PREÇOS		
1. Produtos Analógicos		
ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	VALOR (R\$)
Carta Impressa em papel, por off-set	Folha	20,00
Carta Impressa em papel, Jato de tinta	Folha	40,00
Fotografia Aérea (24 x 24cm)	Folha	25,00
Mapa Índice Reduzido	Folha	5,00
2. Produtos Digitais		
ESPECIFICAÇÃO	UNIDADE	VALOR (R\$)
Arquivos de dados gráficos, oriundos de cartas editadas, nos formatos DGN ou DXF, correspondentes às seguintes cores:		
SÉPIA	Arquivo	340,00
AZUL	Arquivo	230,00
PRETO	Arquivo	230,00
VERDE	Arquivo	150,00
VERMELHO	Arquivo	50,00
Todas as Categorias	Conjunto de Arquivos	1.000,00

<i>Arquivos de dados gráficos, oriundos de restituição digital, preparados para SIG, nos formatos DGN ou DXF, correspondentes às seguintes categorias:</i>		
<i>ALTIMETRIA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>600,00</i>
<i>VEGETAÇÃO</i>	<i>Arquivo</i>	<i>1.200,00</i>
<i>TRANSPORTE</i>	<i>Arquivo</i>	<i>250,00</i>
<i>INFRAESTRUTURA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>150,00</i>
<i>LIMITES</i>	<i>Arquivo</i>	<i>150,00</i>
<i>LOCALIDADES</i>	<i>Arquivo</i>	<i>150,00</i>
<i>HIDROGRAFIA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>320,00</i>
<i>PONTOS DE REFERÊNCIA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>30,00</i>
<i>EDIFICAÇÕES</i>	<i>Arquivo</i>	<i>150,00</i>
<i>Todas as categorias</i>	<i>Conjunto de Arquivos</i>	<i>3.000,00</i>
<i>Arquivos de dados gráficos, oriundos de vetorização dos originais cartográficos, preparados para SIG, nos formatos DGN ou DXF, correspondentes às seguintes categorias:</i>		
<i>ALTIMETRIA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>400,00</i>
<i>TRANSPORTES</i>	<i>Arquivo</i>	<i>100,00</i>
<i>INFRAESTRUTURA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>100,00</i>
<i>LIMITES</i>	<i>Arquivo</i>	<i>100</i>
<i>LOCALIDADES</i>	<i>Arquivo</i>	<i>100</i>
<i>HIDROGRAFIA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>270</i>
<i>PONTOS DE REFERÊNCIA</i>	<i>Arquivo</i>	<i>30</i>
<i>EDIFICAÇÃO</i>	<i>Arquivo</i>	<i>100</i>
<i>Todas as categorias</i>	<i>Conjunto de Arquivos</i>	<i>1200</i>
<i>Cartas Digitalizadas matricialmente, a partir de folha impressa por processo off-set, formato Tiff</i>	<i>Arquivo</i>	<i>100</i>
<i>Cartas Digitalizadas matricialmente, a partir de folha impressa por processo off-set, georeferenciada com os quatro cantos da carta, padrão GEOTIFF, padrão Intergraph</i>	<i>Arquivo</i>	<i>120</i>
<i>Carta digital, editada no formato PDF</i>	<i>Arquivo</i>	<i>150</i>
<i>Carta Digital, executável no formato DGN</i>	<i>Arquivo</i>	<i>200</i>

Argumento

69. O recorrente foi responsabilizado pela realização de depósitos na conta da FAURGS no BB (c/c 300.000-1, agência 3798-2, conta 1530-x) de janeiro de 2004 a novembro de 2006, proveniente da **venda de produtos cartográficos pela Mapoteca** da 1ª Divisão de Levantamento, conforme disposto no Relatório de TCE datado de 16.8.2007 às fls.397-428 (Volumes 1 e 2), item 5.3.

70. Quanto ao que denomina 'alocação de recursos da Mapoteca na FAURGS', o recorrente manifesta que todos estes valores teriam sido incorporados ao montante do Projeto 1530-X e, em consequência, restaram integral e exclusivamente aplicados em prol da 1ª DL e do Exército, o que seria comprovado documentalmente por notas fiscais entregues pela FAURGS, por depoimentos de todas as testemunhas ouvidas no IPM e na Justiça Militar (fornecedores e integrantes da 1ª DL, que confirmaram a entrega dos materiais e a prestação dos serviços ao Exército), e por extratos dos projetos da 1ª DL na FAURGS, entregues na Secex/RS em 01/10/2010.

Análise

71. Quanto à irregularidade do procedimento, aplica-se a análise dos argumentos ofertados quanto à natureza das receitas da Mapoteca, que precisariam ser contabilizadas e depositadas na

conta única da unidade gestora, em conjunto com a análise dos argumentos relativos à utilização da FAURGS como intermediária, de modo a custear diversas despesas do órgão por requisição do ordenador de despesas e a fornecer 'adiantamentos' aos militares da 1ª DL.

72. Saliente-se também que tanto os valores gerenciados de forma irregular pela FAURGS (a mando do operador de despesas), quanto os 'adiantamentos' concedidos dificilmente se enquadram como 'integralmente aplicados em prol da 1ª DL'.

73. Reitera-se, assim, a análise realizada pela Secex/RS (p. 63, peça 5), principalmente quanto aos documentos entregues pelo recorrente em 2010, a título de prestação de contas:

'As próprias normas de contabilidade pública colecionadas pelo Tenente Coronel Câmara Canto e trazidas à luz dos autos obrigavam o registro das receitas na conta única da unidade gestora (art. 20 da Portaria SEF 017/2006 no Anexo 2 – Volume 1 – fl. 242), inclusive na gestão 16904 do Siafi – Fundo do Exército (art. 20 da Portaria SEF 004/99 no Anexo 2 – Volume 1 – fl. 251). Porém, o que se verifica nos autos é que os recursos eram depositados em conta-corrente no Banco do Brasil, com determinados códigos de projetos, e sacados sob as mais diversas formas, como adiantamentos pessoais, transferências para outras contas, ou sob a rubrica de taxas de administração da FAURGS, por exemplo, desobedecendo a comandos normativos da Lei 4.320/64 que disciplinam a execução de despesas e à Lei 8.666/93, que obriga a licitações nas aquisições efetuadas, com dispensa e inexigibilidade previstas em determinados casos.

Por outro lado, evidenciam-se nas notas fiscais referentes à compra de produtos com recursos da Mapoteca outras disparidades como descrições de despesas não compatíveis com a natureza da empresa fornecedora, como por exemplo, o caso das notas fiscais fornecidas pela empresa Cortinas Panorâmicas (Anexo 2 – Volume Principal, fl. 42), em que a empresa especializada em cortinas, persianas, box para banheiros e esquadrias, ao mesmo tempo, executa serviços de substituição de rede de luz e luminárias, ou notas emitidas em nome da FAURGS, porém com produtos destinados à 1ª DL.'

Argumento

74. Quanto à parceria com a empresa Engemap, ela teria trazido benefícios para a 1ª DL, pois além de a empresa ter custeado todo o trabalho de campo, a OM beneficiou-se, conforme o depoimento do Tenente Eckstein, com adestramento do pessoal, com a obtenção de conhecimento de nova tecnologia (mapeamento com imagens de satélite), de coordenadas de pontos do terreno, na área de responsabilidade da 1ª DL e com a obtenção de **know-how** de compatibilização entre rastreadores de satélite de fabricantes distintos.

75. Alude a possível engano no envio das notas fiscais da Engemap para a FAURGS, mas ressalta que entregou as notas fiscais que lhe restaram à Secex/RS, cujos valores somados corresponderiam aos valores dos comprovantes enviados à fundação.

76. Manifesta que a 1ª DL não teve nenhum gasto com a realização das parcerias, apenas benefícios, conforme depoimento de diversas testemunhas, asseverando que a falta de autorização do escalão superior não eliminaria os benefícios proporcionados à OM. Não considera razoável que uma inobservância de formalidade administrativa seja considerada, por si só, como locupletamento ilícito ou improbidade administrativa, enfatizando a natureza perfeitamente ética, transparente e de boa-fé da parceria e os benefícios às três instituições.

77. Quanto à parceria entre a 1ª DL, a Companhia Riograndense de Mineração – CRM e a FAURGS, teria havido benefícios para a 1ª DL, pois além de a referida companhia ter custeado todo o trabalho de campo, a OM beneficiou-se, conforme o depoimento do Capitão Stelle, com adestramento do pessoal, em um projeto de mapeamento completo, com a obtenção de coordenadas de pontos do terreno e de área mapeada, na área de responsabilidade 1ª DL, com a aquisição de material e contratação de serviços para a OM, com os recursos que não foram utilizados diretamente na missão.

Análise

78. A qualificação dos acordos entre o órgão público e o ente privado como sendo uma 'Parceria' requer que ambos possuam interesses coincidentes, não contrapostos. Ocorre que os

interesses do ente público ('benefícios') devem se coadunar com as finalidades institucionais do órgão em questão, e não são definidos pela opinião do recorrente ou de subordinados.

79. Assim, a não autorização por parte do Comando Militar, cuja relevância é questionada pelo recorrente, constitui mais um **indício** de que o objeto não era correlacionado com as **finalidades da instituição**. No caso, o interesse público, ainda que se enquadre como conceito jurídico indeterminado, está adstrito ao que diz o ordenamento jurídico.

80. Embora a prestação de serviços econômicos pela Administração Pública seja tipicamente realizada mediante empresas estatais, tal atividade pode ser realizada pelos próprios órgãos da Administração Direta. Trata-se apenas de circunstância atípica, haja vista as exigências do regime jurídico administrativo, incidente de maneira integral sobre as pessoas jurídicas de direito público. A prestação de serviços para terceiros não está entre as finalidades institucionais da Organização Militar: sua eventual ocorrência, em caráter excepcional, deve estar devidamente fundamentada, e formalizada em instrumento contratual que preveja as prestações e obrigações recíprocas.

81. Assim, ainda que se considere que a 1ª DL, como **unidade especializada**, possa ter a prestação desse tipo de serviço dentre suas finalidades institucionais, a organização deveria ter sido **contratada** pelas empresas para tal desiderato, com o recebimento da contraprestação correspondente ao uso de recursos materiais e humanos da OM.

82. Por outro lado, caso fosse necessário e útil à Organização Militar o domínio das tecnologias empregadas ('adestramento' de pessoal), seria requerida a devida formalização de convênio, de modo a demonstrar que a empresa e a 1ª DL possuíam um interesse comum. Nada disso tendo ocorrido, não se pode presumir a existência de tais interesses comuns, o que impugna todo o procedimento como desvio de finalidade.

83. De tal sorte que não faz sentido o arranjo encontrado na prestação de serviço na Região de Candiota-RS, pelo qual a CRM, interessada em uma utilidade e disposta a pagar por ela, contrata fundação de apoio, interessada em produzir e em ser paga por esta utilidade, e o serviço, em vez de ser prestado pela fundação de apoio, é prestado com os recursos humanos e materiais da 1ª DL.

84. A prestação de serviços somente poderá ser realizada sem prejuízo das atividades normais da unidade, e as receitas deveriam ter sido depositadas na conta única da unidade gestora. Em suma, revela-se inaceitável a utilização, de maneira informal, de recursos humanos e materiais da OM, para prestação de serviço a empresa particular, seja diretamente, seja no lugar de fundação particular contratada para tal fim, sob alegado e não comprovado 'interesse público', definido de forma arbitrária pelo responsável.

85. O contrato acostado pelo recorrente (p. 13-31, peça 13) apenas demonstra a necessidade de um instrumento que fixe as responsabilidades de cada entidade, o que não existiu na 'parceria' entre a 1ª DL e a CRM.

Argumento

86. Aponta que os militares da 3ª ICFEx que realizaram a TCE não prestaram o compromisso legal como peritos (art. 48, parágrafo único, e art. 301, ambos do CPPM), a qual seria formalidade imprescindível para que a TCE pudesse ser considerada peça válida no processo e para que se caracterize como prova. Segundo o recorrente, a ausência desse compromisso legal revestiria a referida TCE (viga mestra da denúncia e do pedido de condenação feito pelo MPM, uma vez que toda a acusação está embasada nas conclusões e no parecer da TCE) de um caráter de extrajudicialidade.

87. Requer, em pedido alternativo, a suspensão do presente feito até a elucidação dos fatos junto à Justiça Militar.

Análise

88. A responsabilidade em processo de contas repousa em fundamentos diferentes daqueles típicos da seara penal. Nesta, eventual condenação repercute em geral na esfera da liberdade individual do réu. Quando erguidos os institutos jurídicos típicos do direito penal, buscou-se proteger o direito fundamental da liberdade, uma vez que a esfera do indivíduo, à época, ainda se encontrava em necessária construção frente ao Estado até então absolutista.

89. Já a tomada de contas especial apura responsabilidade de ordem **patrimonial**, de ordem civil, não ensejando sanção, mas sim imputando débito, com o objetivo de restituir as partes à situação anterior. Apenas busca-se recompor o patrimônio da entidade administrativa, lesado pela prática de ato antieconômico. Note-se que os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares com fundamento no artigo 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, que tratam da prática de ato de gestão antieconômico e do dano ao erário decorrente de tal ato de gestão **ilegítimo** ou antieconômico.

90. Não está se examinado se a conduta dos agentes é ilícito penal ou não. No entanto, verifica-se que foi cometido ilícito de ordem civil/administrativa, uma vez que infringiu norma legal e causou dano ao patrimônio de entidade da administração pública. Tais bens jurídicos também são protegidos pelo ordenamento pátrio, muito embora não se enquadre, **no presente momento**, o fato em normas de conduta de caráter penal.

91. Ressalte-se que a condenação em débito, que acarreta a obrigação de restituí-lo, não é sanção, tratando-se apenas da recomposição de danos materiais causados ao patrimônio da entidade da administração indireta, decorrente da responsabilização civil.

92. No ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a 'responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal'. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que 'não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato'.

93. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a **sentença penal** impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

94. Nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a 'responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria'. Também encontra-se na Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, a positivação do referido princípio, quando seu artigo 12 destaca que o responsável por ato de improbidade está sujeito às cominações estabelecidas por esta norma, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

95. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu, inclusive, que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial, tendo em vista a competência do TCU inserta no art. 71 da Constituição Federal (MS 25880/DF, da relatoria do Ministro Eros Grau):

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI Nº 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI Nº 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI Nº 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei nº 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS nº 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei nº 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei nº 8.443/92.

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS nº 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.'

6. O voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

'O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.'

96. Esta Corte de Contas possui entendimento pacífico no sentido de que a tramitação de ações em outras esferas, com vistas à apuração de condutas antijurídicas, não configura dupla apenação (Acórdãos 40/2007-Plenário, 2.477/07-1ª Câmara e 1.234/08-2ª Câmara). Nesse sentido é excerto do voto condutor do Acórdão 654/1996-TCU-2ª Câmara, o qual afasta a possibilidade de **bis in idem**, ainda que haja ação de ressarcimento de dano, interposta em sede judicial, concomitante a decisão deste Tribunal:

'O risco de um ressarcimento em duplicidade por parte do responsável está de todo afastado, em razão da orientação já sumulada nesta Corte no sentido de que os valores eventualmente já satisfeitos deverão ser considerados para efeito de abatimento na execução (Enunciado da Súmula-TCU nº 128).'

97. Ademais, também não há litispendência, pois esta apenas se verifica quando há reprodução de ação anteriormente ajuizada, ocorrendo a denominada triplíce identidade, isto é, mesmas partes, pedido e causa de pedir. Nos processos perante o TCU não há que se falar em partes, nem mesmo há exercício de direito de ação em face do Estado-Juiz, razão pela qual impende concluir que a litispendência apenas pode ocorrer quando ambos os processos estão em curso perante o Poder Judiciário.

98. Quanto às alegações de 'extrajudicialidade', saliente-se que a TCE é, de fato, processo administrativo, e que o acórdão proferido por esta Corte de Contas possui natureza de título executivo extrajudicial: ela é processo administrativo autônomo, intentando a recomposição do dano causado ao Erário. O Processo Penal Militar destina-se a apurar outro tipo de responsabilidade, não a cível-administrativa. O fato de a TCE ter embasado a denúncia em nada se relaciona com a necessidade de

compromisso, típica de prova pericial. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados.

CONCLUSÃO

99. *A realização de empenho e destinação de recursos à fundação de apoio revela-se inadmissível, quando desacompanhada das exigências da Lei 8.958/1994 e da IN 01/1997, em vigor à época dos fatos. Da forma como retratada nos autos, ocorreu simples intermediação de recursos, visando a evitar as restrições do regime jurídico administrativo. Os recursos eram transferidos à fundação de apoio, que custeava, mediante solicitação do ordenador de despesas, as mais diversas despesas da organização, não relacionadas a projeto de mapeamento da Região Sul.*

100. *A fundação também transferiu os recursos públicos para **contas pessoais** do recorrente, que as utilizava para finalidades diversas, não comprovadamente de interesse da Organização Militar, em alegado 'adiantamento', porém sem observar as regras do regime de suprimento de fundos.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

101. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

I. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 1992, conhecer do recurso de reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento;

II. dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, aos Procuradores da República no Estado do Rio Grande do Sul, Srs. Rodrigo Valdez de Oliveira, Mark Torronteguy Nunez Weber e Carolina da Silveira Medeiros, ao Comando do Exército e aos demais interessados.”

3. O representante do Ministério Público aprovou a proposta da unidade técnica (peça 18).

É o relatório.