

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 012.795/2005-6 [Apensos: TC 006.548/2004-1, TC 005.517/2005-9]

Natureza(s): Recurso de Reconsideração (Prestação de Contas)

Órgão/Entidade: Companhia Energética do Piauí S.A. - ELETROBRAS - MME

Responsáveis: Companhia Energética do Piauí S.A. - Eletrobrás - MME (06.840.748/0001-89); Edilson Pereira Uchôa (204.587.033-20); Esdras Augusto Nogueira (057.424.981-87); Everaldo do Nascimento Lima (040.805.804-87); José Eudes Freitas (129.401.867-15); João Vicente Amato Torres (835.931.107-25); Liana do Rego Motta Veloso (474.308.853-49); Luciano Nobre Varella (023.643.447-00); Luiz Adriel Vieira Neto (072.801.223-53); Marcelo Khaled Poppe (334.478.107-34); Marcelo Sili Reis (827.738.907-87); Maria Clara Marra (265.439.741-68); Merlong Solano Nogueira (138.918.203-72); Paulo das Chagas Oliveira (067.070.333-87); Rosana Rodrigues dos Santos (090.816.358-40); Ubirajara Martins de Sousa (076.526.314-91); Zenaide Batista Lustosa Neta (218.448.523-34)

Interessada: Companhia Energética do Piauí S.A. - Eletrobrás - MME (06.840.748/0001-89)

Advogados constituídos nos autos: James Castelo Branco Costa Filho (OAB/PI 7.331); Astrogildo Mendes de Assunção Filho (OAB/PI 3.525)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DA COMPANHIA ENERGÉTICA DO PIAUI – CEPISA RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2004. IRREGULARIDADES APURADAS EM OUTROS PROCESSOS EM QUE SE OPORTUNIZOU O EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA DE *BIS IN IDEM* EM RELAÇÃO ÀS CONTAS DE 2005. IRREGULARIDADES GRAVES O SUFICIENTE PARA MACULAR A GESTÃO DA RECORRENTE. RECURSO IMPROVIDO.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto por Zenaide Batista Lustosa Neta contra os termos do Acórdão nº 2.338/2012-2ª Câmara, que julgou as suas contas irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” (prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieco nômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial), e 23, inciso III, da Lei nº 8.443/1992.

Referido julgamento pela irregularidade das contas relativas ao exercício de 2004 teve como fundamento o que restou apurado nos autos dos processos TC 005.517/2005-9, que tratou de denúncia acerca de possível fracionamento do objeto das licitações referentes ao Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso de Energia Elétrica – Luz Para Todos -, no âmbito da CEPISA e que resultou na aplicação de multa de R\$ 10.000,00 à recorrente (Acórdãos nºs. 1.780/2007 e 832/2008,

ambos do Plenário), e TC 013.035/2005-4, relativo à prática de irregularidades nas Concorrências 015/2004 e 025/2004, em que o Tribunal prolatou os Acórdãos n.ºs. 1.483/2010 e 2.371/2010, também ambos do Plenário, que a apenaram com multa de R\$ 8.000,00.

Em sua peça recursal, a recorrente sustenta que houve cerceamento de defesa, “*tendo em vista não ter sido oportunizado à requerente rebater as conclusões do TC 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4, assim como a repercussão das decisões destes processos nos presentes autos*”. Segundo a recorrente, “*tratam-se de processos distintos, com objetos distintos, devendo, portanto, ser oportunizado em cada um deles o efetivo contraditório, sendo, com a devida venia, ilegal a simples transposição da condenação do primeiro para o segundo, em extensão indevida da condenação anterior (...)*”.

Alega, ainda, a ocorrência de *bis in idem*, haja vista que a sua condenação ao pagamento de multa no TC-013.035/2005-4 já teria servido de fundamento para a reprovação das suas contas relativas ao exercício de 2005, conforme se vê do TC 021.229/2006-0, julgado em 28/3/2012.

Aduz, por fim, que inexistiram as irregularidades apuradas nos processos TC 005.517/2005-9 e TC013.035/2005-4 e que, “*mesmo que se considerassem existentes as irregularidades apontadas no acórdão recorrido, estaríamos diante de meras irregularidades formais, que, por si só, não poderiam fundamentar a reprovação das contas da requerente (...)*”.

Pugna, assim, pelo provimento do recurso, para, sucessivamente: “*reconhecer o cerceamento de defesa, com a consequente declaração da nulidade do acórdão recorrido para que seja oportunizada à recorrente a apresentação de defesa nos presentes autos; reconhecer a ocorrência de bis in idem retirando do presente processo a condenação no TC 013.035/2005-4 e, por consequência, julgar regulares as contas apresentadas; reconhecer a inexistência de irregularidades nas contas apresentadas e, por consequência, reformar a decisão impugnada para julgar regulares as contas referentes ao exercício de 2005; acaso não sejam acolhidos os pedidos anteriores, o que não se espera, requer a reforma da decisão para julgar regulares as contas apresentadas em razão das irregularidades apontadas não possuírem gravidade suficiente para macular a gestão da requerente.*”

A unidade técnica, examinando o mérito do recurso, posicionou-se de forma divergente quanto à tese sustentada pela recorrente relativamente à ocorrência de cerceamento de defesa, rejeitando, no entanto, de maneira uniforme, todas as demais teses recursais.

Para o Auditor Federal de Controle Externo Alexandre Cardoso Veloso (peça 29):

“(...) o exame da matéria exige cautela por envolver questões relativas ao devido processo legal. Por um lado, nota-se claramente que as irregularidades, em si, já foram submetidas ao contraditório e ampla defesa nos respectivos autos. Ou seja, a responsável já teve oportunidade de apresentar suas justificativas acerca das irregularidades que lhe foram atribuídas nos TC’s 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4, tendo sido apreciadas de acordo com as normas processuais do TCU. O art. 250 do RI/TCU foi observado, porém sem a oitiva da responsável.

21. Por outro lado, a princípio, parece sustentável a tese no sentido que haveria a necessidade de a responsável ser ouvida na Prestação de Contas de 2004. Todavia, frise-se, não sobre os fatos já discutidos e decididos nos TC’s 005.517/2005-9 e TC 013.035/2005-4, mas sim acerca de seus reflexos na referida gestão como um todo.

22. Isso porque seria possível que a responsável demonstrasse que as irregularidades que resultaram em sua condenação em outros processos não eram suficientes para conduzir a reprovação da gestão inteira. Por exemplo, poderia demonstrar o baixo montante dos valores envolvidos nas irregularidades em relação volume total de recursos geridos ou a pouca representatividade do número de licitações em que se verificou problema etc.

23. *Esse raciocínio encontra-se presente, por exemplo, no parecer do MPTCU no trecho acima transcrito em que defende a necessidade do “contraditório específico acerca daquelas irregularidades no contexto das presentes contas, a ver se são suficientes para maculá-las”.*

24. *De fato, sem essa oitiva, o procedimento do Tribunal de Contas da União pode ser tido como uma valoração, unilateral, do nível de contaminação que as irregularidades – já sancionadas – produziram nas Contas anuais. É certo que, para a formação de seu juízo, o TCU ampara-se nas informações sobre a gestão do ente jurisdicionado constantes da prestação de contas. Porém, é preciso perquirir se isso é suficiente, inclusive sobre prisma da ampla defesa.*

25. *Vale consignar que entre as informações constantes da prestação de contas estão as referentes aos processos conexos, o que demonstra que fatos apurados em outros autos tem sempre seus reflexos sopesados no exame das prestações de contas feito pelo TCU. A depender da gravidade, podem conduzir ao julgamento pela irregularidade das contas anuais.*

26. *Contudo, mesmo com esse modus operandi, remanesce a dificuldade processual de se explicar o não chamamento da parte cujas contas serão julgadas para apresentar contestação acerca da influência de irregularidades verificadas em outros feitos.*

27. *É interessante mencionar que o Manual de Instrução de Processo de Tomada e Prestação de Contas (atualizado pela Portaria Normativa 105/2004), no item ‘Instrução Inicial de Processo de Contas Anuais’, prevê três situações para o encaminhamento de processos não simplificados, quais sejam: Situação 1 – Medidas Preliminares (ex.: citação); Situação 2 – Proposta de Mérito (Regular com ressalvas ou Regular com quitação plena) e - Situação 3 – Contas Iliquídáveis.*

28. *Normalmente, o julgamento pela irregularidade se enquadraria na Situação 1, gerando alguma medida preliminar que possibilitaria a manifestação da parte. Assim, percebe-se que o julgamento pela irregularidade, diretamente, sem nenhum tipo de oitiva do responsável é hipótese excepcional, encontrada em poucos casos, como o que ora se examina, em que algumas contas foram julgadas irregulares, porém sem condenação em débito ou aplicação de multa, uma vez que o juízo de reprovação foi baseado em sanção imposta em outro processo. Nessa perspectiva, vê-se que a própria norma do TCU não previu tal hipótese.*

29. *Isso mostra ser compreensível a irrisignação da responsável, na medida em que juridicamente parece natural que um julgamento que resulte na reprovação das Contas de um exercício seja precedido de alguma forma de dialética processual.*

30. *Todavia, reitere-se que a problemática não está na ausência de oitiva sobre as irregularidades já debatidas nos outros autos, mas na falta de contraditório sobre a influência que as sanções aplicadas em feitos distintos podem ter sobre o processo em que se julga as Contas anuais.*

31. *Sem embargo dessa opinião, podem ser antevistas dificuldades para que o responsável, ao ser ouvido nas contas ordinárias, não acabe por adentrar no mérito já discutido e que resultou na sanção. Provavelmente, tenha sido esse um dos motivadores para o encaminhamento dado a estes autos.*

32. *De qualquer forma, o devido processual legal restará melhor observado se houver o pronunciamento do gestor sobre os reflexos em suas contas ordinárias dos atos impugnados em outros processos. O exame da manifestação apresentada deve ser rígido, não permitindo a rediscussão de matéria sobre a qual o TCU já tenha deliberado. Deve versar apenas sobre a influência negativa dos atos sancionados na gestão anual considerada como um todo.”*

Referido posicionamento contou com a concordância do Diretor da 4ª Diretoria Técnica da Secretaria de Recursos (peça 30), tendo o Sr. Secretário, contudo, se manifestado de forma divergente (peça 31), *in verbis*:

“Nos presentes autos a recorrente teve suas contas julgadas irregulares em razão de fatos ocorridos em 2004 e apreciados em processos autônomos, nos quais a recorrente foi sancionada na qualidade de então Diretora Administrativa com multas de R\$ 10.000,00 (TC 005.517/2005-9; Denúncia) e R\$ 8.000,00 (TC 013.035/2005-4; Denúncia).

Destaque-se que o contraditório e a ampla defesa foram oportunizados no âmbito dos processos conexos. Naquelas oportunidades, entretanto, suas razões de justificativa não foram acolhidas, e em razão disso foi multada.

Nestes autos houve o entendimento de que a gravidade e a materialidade das ocorrências verificadas nos citados processos seriam suficientes para macular a gestão da recorrente, sem a aplicação nova multa, nem realização de nova audiência por ausência de previsão legal.

Sobre o tema, destaco trecho do Voto condutor do Acórdão nº 1481/2005-1ª Câmara (TC – 009.811/2002-5), da lavra do Ministro-relator Marcos Vinícios Vilaça, que fundamentou a ausência de nova audiência para fins de julgamento de mérito das contas nos seguintes termos:

(...)

6. Quanto à suposta necessidade de uma nova audiência do responsável, alegada pelo MP/TCU, para "avaliação se os ditos atos isolados, em conjunto com os demais que foram objeto de audiência nas contas, devem ser considerados graves o bastante para macular o conjunto da gestão", torno a dizer que o responsável já foi chamado em audiência para cada uma das irregularidades aqui examinadas, mesmo as relativas a processos conexos de fiscalização. Não há previsão regimental para nova defesa, agora do conjunto dos atos considerados irregulares, cujo juízo acerca da sua gravidade é atribuição deste Tribunal. Não podendo mais se defender quanto ao mérito de cada uma das irregularidades constatadas, não vejo justificativas para que se conceda ao responsável a prerrogativa de argumentar sobre ou se defender da maior ou menor gravidade de seus atos avaliados conjuntamente.

(...)

Dessa forma, alinho-me ao entendimento de que neste processo não há necessidade de nova manifestação dos responsáveis, uma vez que, em relação a cada irregularidade verificada, já houve a devida constituição do contraditório e a possibilidade de ampla defesa pelos gestores. Não procede, portanto, a alegada nulidade defendida pelo Sr. Auditor.

Ante essas razões, dirijo do encaminhamento formulado pelo Sr. Auditor Federal e, por consequência, proponho conhecer do Recurso de Reconsideração interposto pela Sra. Zenaide Batista Lustosa Neta (peça 16) contra o Acórdão 2.338/2012 - Segunda Câmara, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei n.º 8.443/1992 e, no mérito, negar-lhe provimento.”

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta formulada pelo Auditor, constante à peça 29 dos presentes autos, nos seguintes termos:

“À vista dos elementos constantes dos autos, com a devida vênia à proposta oferecida pela Sra. Secretária Substituta (peça 31), aquiescemos às conclusões e às sugestões apresentadas pelo Sr. Auditor à peça 29. Entendemos que os princípios da ampla defesa e do

contraditório justificam a audiência dos responsáveis para se manifestarem quanto ao reflexo dos fatos apurados em processos conexos no mérito das contas anuais.

O julgamento pela irregularidade por si só constitui uma restrição ao gestor. Mesmo nos casos em que ele não é condenado em débito e não há a aplicação de multa (multa já aplicada no processo de fiscalização), o mérito reprobatório tem como possível consequência a sua inelegibilidade pelo prazo de até oito anos (Lei Complementar n. 64, de 18/5/1990). É de seu interesse demonstrar que os fatos apurados nos processos conexos vis-à-vis os demais atos de gestão não são suficientes para a glosa integral de suas contas.

Ressalte-se que, mesmo no caso de TCE (como processo conexo), um novo julgamento pela irregularidade das contas ordinárias consistirá em uma nova restrição aos direitos do gestor. O período de inelegibilidade poderá ser aumentado pelo intervalo de tempo decorrido entre a decisão proferida na TCE e a deliberação sobre as contas anuais.

Se a irregularidade das contas ordinárias por si só pode constituir uma nova restrição ou um incremento na restrição anteriormente imposta, o Tribunal deve propiciar ao gestor a oportunidade de se defender. cremos inclusive que esse entendimento vai ao encontro de parte das considerações do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, proferidas no Voto condutor do Acórdão recorrido, verbis:

“15. Registro que na oportunidade em que foi prolatado o Acórdão n° 709/2012 - Plenário acompanhei o relator da matéria, Ministro Walton Alencar Rodrigues. Não obstante, refletindo mais detidamente sobre o tema, formei convicção no sentido de que, quando do julgamento das contas anuais puder resultar aplicação de nova penalidade, como multa ou inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, o relator, nos termos do art. 157 do Regimento Interno, deve ouvir os responsáveis, acerca da proposta de aplicação da penalidade em decorrência dos mesmos fatos já apurados e sancionados nos outros processos de fiscalização. Faço essa observação, nesta assentada, como obter dictum, a fim de registrar a minha posição pessoal, apesar da existência de precedente do STF e de decisões do TCU em sentido contrário.

16. No entanto, considerando que, no presente processo, não se está impondo sanção aos responsáveis, mas apenas proferindo o julgamento relativo às contas, alinho-me à jurisprudência que se firmou neste Tribunal, ratificada pelo STF, e rejeito a preliminar levantada pelo Ministério Público junto ao TCU.” (grifo nosso).

A Segecex, ao tratar do modelo de ofícios de audiência (Anexo 1 da Portaria-SEGECEX n. 39, de 23/11/2011, mantida pela Portaria-SEGECEEX n. 8, de 13/3/2012), recomendou a seguinte redação para ofícios expedidos em processos de fiscalização e TCE's: “Informo também que o julgamento do processo acima referido poderá ter reflexo no julgamento de eventuais contas anuais do responsável que tiver suas razões de justificativa rejeitadas pelo Tribunal (...)”.

A nosso ver, nada obstante essa medida constituir um avanço, ela não supre adequadamente a falta de audiência nas contas ordinárias. Há casos em que é impossível o responsável se manifestar antecipadamente sobre eventual mácula em seus demonstrativos anuais. No momento em que é notificado para se manifestar em um processo de fiscalização ou em uma TCE, a prestação de contas muitas vezes nem está constituída.

Para se defender adequadamente, o gestor deve conhecer o conjunto de atos que poderão justificar a irregularidade de suas contas. No entanto, ele só tem essa informação após o processo de contas estar constituído e examinado preliminarmente pelo TCU. Cabe lembrar que, em alguns casos, o Tribunal só se manifesta sobre as contas anuais muitos meses

após o julgamento do processo de fiscalização ou da TCE em que foram apurados os fatos que eventualmente poderiam macular as contas ordinárias.

Reconhecemos que o tema não é pacífico nesta Corte. Há diversas decisões no sentido de que não é cabível nova audiência de gestor no âmbito da prestação de contas anual, todavia há também manifestações recentes dessa Corte e despachos monocráticos que vão de encontro a esse entendimento (Acórdãos n. 2.139/2010, 3.870/2012, ambos da 1ª Câmara; Acórdão 2.574/2011, e 11.668/2011, ambos da 2ª Câmara; TC 008.484/1999-6 - despacho de 18/4/2011, dentre outros).

Creemos que essa divergência de entendimentos aliada ao diminuto custo da comunicação processual e a real possibilidade de ofensa aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório justificam, em casos como o presente, a oitiva dos responsáveis para se manifestarem sobre o reflexo das irregularidades anteriormente constatadas na prestação de contas anual, sem que isso implique em rediscussão da matéria já examinada no processo de fiscalização ou de contas especiais, o que só seria possível por meio de recurso legalmente previsto, no âmbito do processo pertinente.

Posto isso, como anteriormente expressado, aquiescemos às sugestões apresentadas pelo Sr. Auditor à peça 29.”

É o Relatório.